

政府绩效管理的理论与实践 ——基于信息化的视角

北京软件产品质量检测检验中心 编著

電子工業出版社

Publishing House of Electronics Industry

北京 • BEIJING

内 容 简 介

本书基于政府绩效管理信息化的视角讨论政府绩效管理的理论与实践问题，通过对政府绩效管理的现状、理论、实施和实践的研究，以期找到解决问题的方案。全书分为四个部分：现状篇，主要从国内外政府绩效管理的现状和发展趋势进行介绍与分析；理论篇，重点介绍政府绩效管理的理论和方法；实施篇，主要从政府绩效管理信息化的视角介绍政府绩效管理的实施问题；实践篇，对中国地方政府绩效管理信息化的十余个案例分别进行了分析。

本书既可以为各级政府部门实施政府绩效管理的信息化实践提供借鉴和参考，又可以作为政府机关工作人员、公共管理专业的硕士生和本科生，以及信息管理与信息系统专业的硕士生和本科生学习政府绩效管理信息化知识的培训教材，还可以供为政府提供政府绩效管理信息化服务的企事业单位参考。

未经许可，不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有，侵权必究。

图书在版编目（CIP）数据

政府绩效管理的理论与实践：基于信息化的视角 / 北京软件产品质量检测检验中心编著. —北京：电子工业出版社，2012.5

ISBN 978-7-121-16828-4

I. ①政… II. ①北… III. ①国家行政机关—行政管理—信息化—研究—中国 IV. ①D630.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2012）第 074382 号

责任编辑：赵 娜 特约编辑：王 纲

印 刷：

装 订：

出版发行：电子工业出版社

北京市海淀区万寿路 173 信箱 邮编 100036

开 本：787×1092 1/16 印张：13 字数：333 千字

印 次：2012 年 5 月第 1 次印刷

定 价：39.80 元

凡所购买电子工业出版社图书有缺损问题，请向购买书店调换。若书店售缺，请与本社发行部联系，联系及邮购电话：（010）88254888。

质量投诉请发邮件至 zltz@phei.com.cn，盗版侵权举报请发邮件至 dbqq@phei.com.cn。

服务热线：（010）88258888。

前言

政府绩效管理作为政府改革的一项重要措施兴起于 20 世纪 70 年代，由西方国家从企业管理引入到政府管理领域，现已成为各个国家应对经济问题、财政危机以及重塑政府形象、提升公众满意度的有力工具。

20 世纪 90 年代以来，为了应对各级地方政府中不同程度存在的效率低下和人员膨胀等问题，我国许多政府部门开始学习和借鉴西方发达国家在新公共管理方面的经验，开始尝试进行政府绩效管理的改革。进入 21 世纪以来，政府绩效管理更是成为我国各地各级政府积极改革创新的重要领域。

根据党中央、国务院关于推行政府绩效管理制度的精神，许多省市都积极学习借鉴国内外先进经验，培育拥有国际化视野且各具特色的绩效管理模式，在政府绩效管理领域进行了很多有益的尝试。但目前我国的政府绩效管理还存在很多问题，特别是信息难以收集和难以有效管理的问题，导致政府绩效考评结果不客观、不准确、不公平，也使得绩效考评的结果公信力不高。另外，在政府绩效管理过程中，存在大量的信息不对称，导致政府绩效管理中常常出现上级与下级之间、不同部门之间以及政府与公众之间的沟通出现阻塞现象，从而导致政府绩效管理质量低下。

政府绩效管理的信息化是解决这些问题的主要手段。从信息论角度看，政府绩效管理就是信息筛选、输入、加工、输出和反馈的动态循环过程，政府绩效管理的信度和效度在很大程度上依赖于信息的准确性和传输的有效性。有效的政府绩效管理与评估需要完善的政府绩效管理信息化系统。目前政府绩效管理信息化已经成为一种重要的发展趋势，政府绩效的有效管理和实施已离不开政府绩效管理的信息化。

目前，我国的各级政府部门信息化程度还相对较低，如何有效利用信息化手段实施政府绩效管理是我国各级政府部门面临的重要问题。本书基于政府绩效管理信息化的视角讨论政府绩效管理的理论与实践问题，通过对政府绩效管理的理论和方法，以及信息化实践的研究，以期找到解决问题的方案。

全书分为四个部分：第一篇为现状篇，主要从国内外政府绩效管理的现状和发展趋势进行介绍与分析；第二篇为理论篇，重点介绍政府绩效管理的理论和方法，首先介绍了政府绩效管理的理论基础，包括公共选择理论、交易成本理论、委托代理理论、新公共管理理论、新公共服务理论以及新公共行政理论等，然后介绍政府绩效管理的主要方法，包括 3E 评价法、平衡计分卡法、360 度绩效评价法、标杆管理法、层次分析法、数据包络分析和模糊综合评价法等；第三篇为实施篇，主要从政府绩效管理信息化的视角介绍政府绩效管理的实施问题，首先讨论政府绩效管理系统构建的方法和步骤，然后讨论政府绩效管理信息化的实施方法，以及政府绩效管理信息化实施的保障体系；第四篇为实践篇，分别从政府绩效管理体的建立，基于信息工具的政府绩效管理信息化，基于信息系统的政府绩效管理信息化的角度，选取了国内比较有特色的地方政府绩效管理的十余个案例分别进行了分析。

本书既可以为各级政府部门实施政府绩效管理的信息化实践提供借鉴和参考，又可以作为政府机关工作人员、公共管理专业的硕士生和本科生，以及信息管理与信息系统专业的硕士生和本科生学习政府绩效管理信息化知识的培训教材，还可以供为政府提供政府绩效管理信息化服务企事业单位参考。

本书由曹岗、左家平统稿定稿。具体的编写情况如下：第一、二、三章由曹岗、保露、文博编写；第四、五章由左家平、戴蕾、范靛编写；第六、七、八章由杨波、刘明珠、保露、张媛编写；第九、十、十一章由曹岗、周悦、戴蕾、范靛编写。虽然作者们已经尽力提高书稿的质量，但疏漏和不足之处仍在所难免，还望广大的同行和专家批评指正。

借此机会，特别感谢在本书写作过程中给予支持和帮助的人。北京市科学技术委员会王建新委员、办公室周晓柏主任在百忙之中对本书研究与撰写给予了大力的支持和指导；国家信息中心陈玉龙研究员、北京无线电协会王元京会长对书稿提出了宝贵的修改意见。

本书还得到北京市科技计划项目《市科委绩效管理系统与市绩效管理平台对接研究》（项目编号：Z111108055511033）的支持，在此一并表示感谢！

作者

2012 年 4 月于北京中关村软件园

目 录

现状篇

第一章 国外政府绩效管理的现状	(3)
第一节 改革与创新并行——英国	(3)
一、英国政府绩效管理的发展状况	(3)
二、英国政府绩效管理的主要特点	(4)
三、英国政府绩效评估体系	(5)
第二节 科学指导与立法规制相结合——美国	(6)
一、美国政府绩效管理的发展状况	(6)
二、美国政府绩效评估的主要特点	(8)
三、美国政府电子政务绩效管理所面临的问题	(8)
四、联邦政府组织架构	(9)
第三节 探索与实践并行模式——澳大利亚	(11)
一、澳大利亚政府绩效管理的发展状况	(11)
二、澳大利亚政府服务绩效评估	(13)
第四节 借鉴与引进相结合的东北亚类型	(15)
一、韩国	(15)
二、日本	(16)
第五节 其他国家政府绩效管理实践	(17)
一、加拿大、荷兰、西班牙	(17)
二、新西兰	(17)
第六节 国外绩效管理相关研究成果	(18)
一、分权化	(18)
二、责任机制	(18)
三、公民（顾客）导向	(18)
四、结果导向	(19)
五、竞争机制和激励机制	(19)
六、电子化政府	(19)
第七节 国外政府绩效管理实践对我国的启示	(19)
一、英国地方政府绩效评估对我国的启示	(19)
二、美国联邦政府组织架构框架（FEA）对我国的启示	(21)
三、澳大利亚政府绩效评估对我国的启示	(22)
第二章 国内政府绩效管理发展现状	(23)
第一节 目标责任制典范——青岛模式	(24)
第二节 综合性效能建设——福建模式	(25)

第三节 公民导向的实践——杭州模式..... (26)
 第四节 第三方政府绩效评价的开端——甘肃模式..... (27)
 第五节 其他城市地区评估实践..... (28)
 一、武汉市..... (28)
 二、厦门市..... (28)
 三、江财模式..... (29)
 四、北京模式——“三效一创”绩效管理体系..... (29)
 第三章 政府绩效管理发展趋势..... (30)

理论篇

第四章 政府绩效管理的理论..... (35)
 第一节 经济学理论——公共选择理论..... (35)
 第二节 经济学理论——交易成本理论..... (37)
 第三节 经济学理论——委托代理理论..... (38)
 第四节 管理学理论——新公共管理理论..... (40)
 一、奉行顾客至上的全新价值理念..... (40)
 二、政府职能由“划桨”转为“掌舵”..... (41)
 三、公共管理中引入竞争机制..... (41)
 四、重视效率追求..... (41)
 五、改进公务员制度..... (41)
 六、创建有事业心和有预见的政府..... (42)
 第五节 行政理论——新公共服务理论..... (42)
 第六节 政治学理论——新公共行政理论..... (43)
 一、主张社会公平和社会正义..... (44)
 二、主张改革的、入世的与实际过程相关的公共行政学..... (44)
 三、主张构建新型的政府组织形态..... (44)
 四、主张突出政府行政管理的“公共”性质..... (44)
 五、主张民主行政，并以此作为新公共行政学的“学术识别系统”..... (44)
 第七节 对我国政府绩效研究和实践操作的启发..... (45)
 一、公共选择理论——兼顾公共利益和个人利益..... (45)
 二、交易成本理论——政府应提高经济效率，降低交易成本..... (46)
 三、委托代理理论——建立有效的激励监督机制..... (47)
 四、新公共管理理论——建立关注绩效的服务型政府..... (48)
 五、新公共服务理论——以公众为导向追求公共利益..... (48)
 六、新公共行政等政治学理论——主张社会公平和民主行政..... (49)
 第五章 政府绩效管理的方法..... (51)
 第一节 3E 评价法..... (51)
 第二节 平衡计分卡法..... (52)
 第三节 360 度绩效评价法..... (53)

第四节	标杆管理法	(54)
第五节	层次分析法	(56)
第六节	数据包络分析法	(57)
第七节	模糊综合评价法	(58)
第八节	其他方法	(60)
一、	通用评估框架	(60)
二、	逻辑模型	(60)
三、	关键绩效指标法	(62)
四、	绩效棱柱模型	(62)

实施篇

第六章	政府绩效管理体系的构建	(67)
第一节	政府绩效管理指标	(67)
一、	绩效指标特点	(67)
二、	绩效指标分类	(68)
三、	绩效指标选取原则	(68)
四、	指标体系设计思路	(70)
第二节	案例：北京市“三效一创”绩效管理体系	(71)
第三节	政府绩效管理系统的构建	(74)
一、	确定战略与目标	(75)
二、	建立绩效指标体系	(75)
三、	设计绩效管理流程	(75)
四、	建立绩效管理信息系统	(76)
五、	绩效评价与反馈	(76)
六、	绩效结果的改进和应用	(78)
第七章	政府绩效管理信息化	(80)
第一节	政府绩效管理信息化的必要性	(80)
第二节	政府绩效管理信息化的要点	(81)
第三节	基于 BPM 的信息系统流程设计	(83)
一、	认识流程	(84)
二、	建立流程	(84)
三、	优化流程	(84)
四、	E 化流程	(84)
五、	运作流程	(84)
六、	再认识流程	(85)
第四节	政府绩效管理的信息系统	(91)
第五节	政府绩效管理平台	(94)
第六节	案例：某政府部门绩效管理系统与某市政府绩效管理平台的对接	(97)
一、	市绩效管理平台数据对接要求	(98)

二、数据交换功能设计与实现..... (98)

三、根据市政府绩效管理系统的其他需求进行二次开发定制..... (98)

第八章 政府绩效管理信息化的实施保障..... (101)

第一节 制度保障..... (101)

一、把握好目标设计，科学界定自身的职能..... (102)

二、科学界定内部部门之间的职责分工..... (103)

三、有效运用绩效评估结果，健全责任追究和表彰奖励机制..... (103)

四、加强管理规范和配套制度建设，建立完善相关的规范、流程和实施细则..... (103)

第二节 文化保障..... (103)

一、责任理念..... (104)

二、服务文化..... (104)

三、效能意识..... (104)

第三节 组织保障..... (105)

第四节 流程保障..... (106)

实践篇

第九章 国内政府绩效管理体系的案例研究..... (111)

第一节 上海市闵行区政府绩效管理案例..... (111)

一、政府绩效管理背景..... (111)

二、基于 360 度绩效考评方法的绩效管理体系..... (112)

三、上海市闵行区政府绩效评估特点..... (114)

第二节 常熟市政府绩效管理案例..... (115)

一、政府绩效管理背景..... (115)

二、本土化的专项考核和绩效提升方法..... (117)

三、常熟市政府绩效管理特点..... (118)

第三节 西藏自治区政府绩效管理案例..... (120)

一、政府绩效管理背景..... (120)

二、西藏自治区政府绩效提升措施..... (121)

三、西藏自治区政府绩效管理存在的问题..... (121)

四、西藏自治区政府建立政府绩效评估指标体系的特殊因素..... (122)

五、以科学发展观为指导，确立适合西藏自治区的政府绩效评估体系..... (123)

第十章 基于信息工具的政府绩效管理信息化..... (125)

第一节 福建省永定县政府绩效管理..... (125)

一、政府绩效管理背景..... (125)

二、政府绩效管理体系..... (125)

三、政府绩效管理特点..... (126)

四、政府绩效管理信息化建设..... (127)

五、政府绩效管理系统总体成效..... (128)

第二节 武汉市汉阳区政府绩效管理..... (128)

一、政府绩效管理背景	(128)
二、政府绩效管理创新	(129)
三、政府绩效管理体系	(130)
四、政府绩效管理实施工作	(132)
五、政府绩效管理信息化建设	(133)
六、政府绩效管理初步成效	(133)
七、政府绩效管理问题分析	(135)
第三节 杭州市政府绩效管理	(139)
一、政府绩效管理背景	(139)
二、政府绩效考评体系	(141)
三、政府绩效考评方案	(142)
四、政府绩效考评信息化建设	(145)
五、政府绩效评估特点与社会效益	(145)
第四节 江苏省连云港市灌南县绩效管理	(146)
一、政府绩效管理背景	(146)
二、政府绩效管理新框架	(147)
三、政府绩效管理信息化建设	(150)
四、政府绩效管理总体成效	(150)
第五节 内蒙古达拉特旗政府县级绩效考核	(151)
一、政府绩效管理背景	(151)
二、政府绩效考核体系及实施方案	(151)
三、政府绩效考核问题分析	(154)
四、政府绩效管理信息化建设	(157)
五、政府绩效管理总体成效	(158)
第六节 福建省政府绩效管理案例	(158)
一、政府绩效管理背景	(158)
二、福建省政府绩效管理过程	(159)
三、福建省政府绩效评估	(160)
四、政府绩效信息化工具	(162)
五、福建省政府绩效管理特点	(163)
第十一章 基于信息系统的政府绩效管理信息化	(164)
第一节 武汉市硚口区电子绩效管理系统	(164)
一、政府绩效管理背景	(164)
二、原政府绩效考评系统存在问题分析	(165)
三、政府绩效管理新举措	(165)
四、政府绩效管理信息系统	(167)
五、政府绩效管理总体成效	(168)
第二节 武汉市江汉区绩效管理系统	(170)
一、政府绩效管理背景	(170)

二、政府绩效管理电子系统..... (172)

三、政府绩效管理总体成效..... (177)

第三节 南宁市政府绩效管理信息系统..... (177)

一、政府绩效管理背景..... (177)

二、政府绩效管理系统体系..... (179)

三、政府绩效管理系统总体成效..... (181)

第四节 青岛市政府绩效管理 (181)

一、政府绩效管理沿革..... (181)

二、政府绩效管理制约因素分析..... (183)

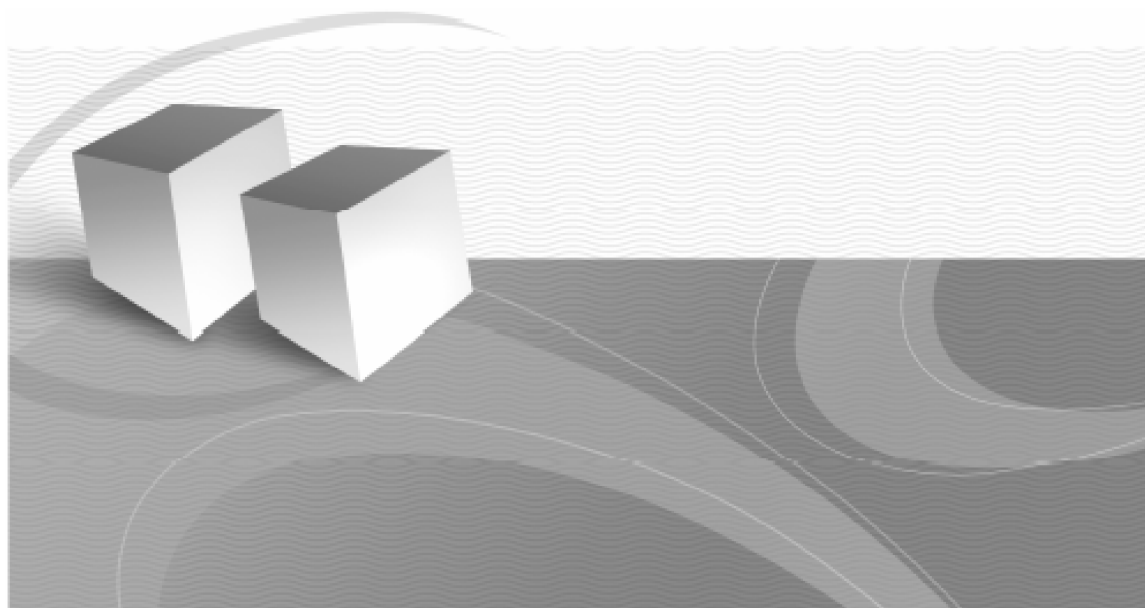
三、政府绩效管理目标考核系统..... (186)

四、政府绩效管理系统总体成效..... (189)

参考文献..... (191)

现状篇

政府绩效管理作为政府改革的一项重要措施兴起于 20 世纪 70 年代，由西方国家从企业管理引入政府管理领域，已经成为各个国家应对经济问题，财政危机及重塑政府形象，提升公众满意度的有力工具。改革开放以来，我国一直致力于进行政府机构改革，特别是加入了 WTO 以后，为了与国际更好地接轨，如何更加行之有效地进行政府管理的改革更是成为政府部门和学术界共同关注的话题。本篇将从国内外政府绩效管理的发展现状和发展趋势进行介绍与分析。



国外政府绩效管理的现状

20 世纪 80 年代以来，西方政府致力于迎接技术革命、全球化和国际竞争的挑战，纷纷对官僚制政府管理模式进行改革，改革核心之一是“提高政府绩效”。1979 年英国的撒切尔政府、美国里根政府、新西兰政府、加拿大政府都采用了类似于“小政府”的政策来提升政府绩效；澳大利亚、日本、韩国等国的政府也都进行了政府绩效管理的实践，如澳大利亚的“财务管理改进计划”、韩国富川市政府应用平衡计分卡等政府绩效管理实践。

第一节 改革与创新并行——英国

一、英国政府绩效管理的发展状况

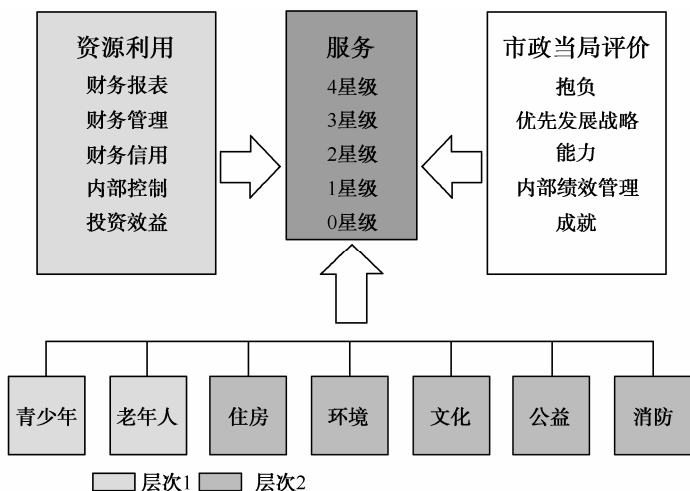
英国是绩效评估改革的先驱。在早期，英国公共部门的绩效管理只是促进公共部门机构改革的配套措施，被用来描述公共部门执行力情况。1979 年撒切尔政府推行了英国著名的“雷纳评审”^[1]，这一评审在英国的行政改革和公共部门绩效管理中具有重要的地位。1982 年英国财政部颁布的“财务管理新方案”虽然被称为财务管理，实质上涉及了公共管理的诸多方面，在政府管理改革发展中也占有一席之地。1999 年，英国审计署制定了统一的地方政府绩效指标——最优价值绩效指标（Best Value Performance Indicators, BVPIs），这标志着英国地方政府绩效评估系统正式建立。

英国绩效评估最重要的成果是 2002 年为了摆脱政府面临的财政危机、管理危机和信任危机而出台的地方政府综合绩效评估（Comprehensive Performance Assessment, CPA）系统，英国一级制地方政府 CPA 框架图如图 1-1 所示。CPA 系统自实施以来，每年都会修订与调整，而它对英国政府机构服务的改善作用有目共睹，这一系统与其他规制机构的绩效评估系统同时

[1] 1979 年撒切尔刚一上台执政，就立即任命雷纳爵士为首相的效率顾问，并在内阁办公厅设立了一个“效率工作组”，负责行政改革的调研和推行工作，对中央政府各部门的运作情况进行全面的调查、研究、审视和评价活动，拟定提高部门组织经济和行政效率水平的具体方案和措施。这就是英国著名的“雷纳评审”。这一评审在英国的行政改革和公共部门绩效评估中具有重要的地位，持续了数年之久。

运行，构成了英国现行的地方政府绩效评估体系。该体系主要有以下特点：

- ① 绩效评估管理主体具有独立性、权威性和多元性。
- ② 创设绩效评估体系的原则具有开放性、透明性。
- ③ 确立绩效评估的指标具有全面性。CPA 覆盖了资源利用、服务、市政当局三类指标，其中资源利用包括财务报表、财务管理、财务信用、内部控制、投资效益 5 个次级指标；服务评价主要是对政府提供服务的范围和幅度进行评价；市政当局评价主要是对地方政府的抱负、优先发展战略、能力、内部绩效管理、成就等方面的评价，一般每三年一次。
- ④ 推动绩效评估系统有效运行的机制具有综合性。从英国政府绩效评估的发展历程来看，不难发现公共部门绩效评估在许多方面都发生了变化：评估侧重点从经济、效率到效益、价值标准等，评估主体从公共组织扩展到社会公众，评估主题从评判到发展，评估的价值标准多元化，评估被纳入绩效管理体系。相较于绩效管理而言，绩效评估侧重于研究如何确定绩效目标、设置绩效目标、收集绩效信息等来全面、客观地评估组织绩效状况；评估围绕英国行政改革不断推进。



资料来源：陈宏彩，英国地方政府全面绩效考核体系及其借鉴意义，国外社会科学，2007 年第 2 期。

图 1-1 英国一级制地方政府 CPA 框架图

英国是开展政府绩效管理最早的国家，也是绩效评价成就显著的国家之一。在政府绩效评价发展的每一个阶段，英国总会适时推出新的评价形式。2009 年 2 月，英国公布了绩效评价的最新发展形式——全面地区评价（Comprehensive Area Assessment, CAA）体系，并于 2009 年 4 月 1 日起正式实行（包国宪、周云飞，2011）。

二、英国政府绩效管理的主要特点

英国政府绩效管理主要是围绕其建立的“公共服务协议”体系来开展的，目的是建立一种现代的公共支出和绩效管理框架，为制定审慎、有效的中长期支出计划服务。英国政府绩效管理的主要特点（范柏乃，2007）如下。

一是制度化、法制化。随着绩效意识的树立和强化，历届英国政府通过发表《1992 年公



民宪章首次报告》、1999 年颁布新的《地方政府法》等来要求各级政府部门加强绩效管理。

二是公民导向性。从英国政府绩效管理的整个过程来看，英国政府始终强调以人为本、以公民为中心、以满意为尺度，所以透明度和公开性一直是其重要原则。

三是高层领导大力支持和积极推动。这是英国政府绩效管理取得持续、稳定发展的关键因素。

三、英国政府绩效评估体系

政府绩效管理是一个复杂的、循环的过程，由评估主客体、绩效指标、评估程序等相关环节构成。英国政府绩效评估是行政改革的重要组成部分，经过 20 多年的探索和实践，已经发展成一套较完整的体系。这套体系从评估主体、绩效指标到评估结果分析运用都是以政府审计为主要手段和方法开展的。从 20 世纪 80 年代行政改革后，政府审计工作重点转向绩效审计。绩效审计是对中央和地方各级行政机构的公共资金使用情况、公共服务的提供质量及结果的评估。因此，在英国政府绩效评估也可被称为政府绩效审计。



1. 以专业评审机构为主体

英国政府绩效评估的主体是审计机构，他们的主要职责是对各地方政府和相关部门展开绩效评估，制定绩效评估体系。英国的审计机构分为中央和地方两套系统，其中两大主要官方审计机构：一是英国国家审计署（National Audit Office），二是审计委员会（Audit Commission）。两者虽是官方的审计机构，但不属于政府机关，完全独立于政府。



2. 绩效评估的程序

英国政府绩效评估的程序分为准备、实施和跟踪检查三个阶段^[1]。

第一个阶段：准备阶段，主要是通过调查分析确定恰当的审计项目计划。在确定审计目标前要进行信息收集，同时要考虑与被审计单位的重要人员保持联系，关注被审计单位业务进展情况。在确定审计目标时要实行严格的项目风险管理制度，审计工作要严格按照审计组签署的项目合同来开展，以确保在尽可能短的时间内提交高质量的审计报告。被确定的项目一般要经过广泛的协商和讨论。

第二个阶段：实施阶段，包括初步检查、全面检查和审计报告三个步骤。初步检查就是确定全面检查中要解决的问题，需要进行全面检查的方法、计划、预算、时间安排等。初步检查的结果和结论提交审计署，然后决定是否进行一次全面检查。全面检查就是在充分的、相关的和可靠的审计证据的基础上形成合理的绩效审计结论。

第三个阶段：跟踪调查阶段，目的是确认被审计单位按照公共账目委员会和主计审计长审计报告所提供的审计建议，实施整改工作的进度；确定绩效审计的效果和所实现的增值，所以提供了建设性的事后监督和质量保证工作。



3. 绩效评估标准

1983 年《国家审计法》规定国家审计署要从经济性（Economy）、效率性（Efficiency）、

[1] 薛海云. 英国的政府绩效评估及其对我国的启示[D]. 山东大学, 2008.



效益性(Effectiveness)三个方面检测政府部门公共资金的使用情况。“3E”标准成为政府绩效评估的主要内容,对“3E”的界定如下:经济性,使资源的使用或获取达到最小化,即是否花得少、降低输入成本;效率性,一个活动或服务的产出与投入资源之间的关系,即是否花得好;效益性,预期目标与实际效果之间的关系,即是否花得明智。

(1) 经济性评估

经济性评估是行政改革初期阶段的重要措施,主要目的是缓解英国政府严峻的财政压力,促使公共部门树立成本意识、降低成本、节约开支。经济性评估通常包括成本与投入的比率,行政开支与业务开支的比率等指标。

(2) 效率性评估

效率性评估涉及投入和产出的比率。低投入高产出为高效率,反之则是低效率。为达到高效率,在评估时必须采用效率计量的方法,其中对效率的描述至少要关注两个方面:定量而非定性;反映的是整体而非个体的情况。

(3) 效益性评估

效益关注的是产出和效果的关系,也就是组织产出和社会效果,产出对最终目标实现所做的贡献、政策目标的实现程度。通过效益性评估,促使英国政府部门树立服务意识,提高服务质量。在英国的实践中,效益性评估主要是对产出质量、顾客满意度、目标实现效果等要素的评估。



4. 绩效评估指标体系

“最优价值绩效指标”(Best Value Performance Indicators, BVPIs)和“全面绩效评估”(Comprehensive Performance Assessment, CPA)构成了目前英国地方政府绩效评估指标体系。其中,“最优价值绩效指标”从2000年开始实施,是当前进行绩效评估的基础性的指标体系。2002年,英国审计委员会为弥补BVPIs的缺陷,设计了针对单一制议会和郡议会(Single-tier Councils and County Councils)、地区议会(District Councils)和消防部门(Fire and Rescue Authorities)的CPA框架(薛海云,2008)。

第二节 科学指导与立法规制相结合——美国

一、美国政府绩效管理的发展状况

美国政府绩效管理的实践与研究源于20世纪初成立的纽约市政研究局,该局为促进政府提高工作效率,从1906年开始,定期向市政府提交市政管理和公共工程绩效报告,起初比较简要,1912年的绩效评估报告有了测量公共项目投入、产出与结果的具体数据,并与其他城市做了可比性研究,对纽约市公共资源配置的合理程度做了分析,提出要对那些低效率的部门进行行政问责。20世纪40年代,在胡佛委员会的推动下,美国实践部门和理论界进一步重视绩效管理。美国地方政府管理协会对公共部门产出结合政府预算进行了绩效考核研究和探索。20世纪80年代以后,美国不少地方政府全面推行了绩效评估。1990年由共和党参议员罗斯正



式提出了绩效管理的立法议案，他列举了加利福尼亚州桑尼维尔市 10 年来实施政府绩效管理的成功经验，建议制定专门法律，推广绩效管理制度。

1993 年，克林顿总统上任伊始，就在联邦政府实施了战略化的绩效评估模式，成立了国家绩效评审委员会及全国政府重塑伙伴关系办公室，并由国会立法通过了《政府绩效与结果法案》(The Government Performance and Results Act, GPRA)，从而为美国联邦政府各部门实施政府绩效管理提供了法律实施依据，确立了联邦政府绩效管理的法律框架。

“国家绩效评估委员会”(National Performance Review Committee, NPRC)通过大量的调查研究后，递交了《创建经济高效的政府》和《运用信息技术改造政府》两份报告，提出应当用先进的信息网络技术克服美国政府在管理和提供服务方面存在的弊端，使得构建“电子政府”成为美国政府改革的一个重要方向，也揭开了美国电子政务建设的序幕。

2000 年 6 月，克林顿宣布“要在 3 个月内建成一个超大型电子网站——第一政府网”，旨在加速政府对公民需要的反馈，让公众能更快速、方便地了解政府。9 月，美国政府开通了“第一政府”网站 (www.firstgov.gov)。

2002 年，预算管理办公室 (OMB) 根据“联邦政府组织架构框架”的基本精神，提出了“联邦政府组织架构”(Federal Enterprise Architecture, FEA)，并为此成立了“FEA 项目管理办公室”(FEAPMO)。FEA 的目的是将整个联邦政府的所有机构的错综复杂的关系当做一个大型的组织系统，根据信息化和电子政务的基本规律，大胆地规划网络环境下的全新的联邦政府行政管理体系。其实本质就是将各自分散的、重复建设的各类政府机构电子政务和绩效管理信息系统按照一定的体系加以对接、整合，将无秩序的绩效管理系统变为统一体系下的电子政务管理系统。

FEA 的出现，表明美国联邦政府的电子政务政策发生了重大的转变，由原先的注重具体项目、业务与资金配给的特别管理转向通过引入绩效管理、制定业务规范、明确技术标准而将电子政务纳入制度化运行轨道的例行管理。

2002 年，小布什将绩效评估工具应用到联邦政府项目管理中，引入项目等级评估工具 (Program Assessing Rating Tool, PART)，项目等级评估工具主要用来对跨部门项目的绩效进行评估，从而在联邦政府范围内形成跨部门的项目绩效比较，促进联邦项目整体绩效水平的提高。小布什还在《政府绩效与结果法案》的基础上颁布了一系列规章制度，建立了比较完善的层级式绩效管理体系：项目绩效管理、部门绩效管理和跨部门绩效管理。

奥巴马政府上台以后，又对原有的绩效管理模式进行了重新调整，提出了加强政府绩效管理的三项战略，并重新设置了绩效管理的流程。三项战略具体内容为：第一，利用绩效信息来领导、学习和改善结果；第二，实现更好的结果与透明而持续、简明地进行绩效沟通；第三，增强解决问题的网络。美国管理与预算局的各部门设立的绩效改善官一起设置了部门绩效管理流程：每个部门设置 3~8 个高度优先排序的目标，确定负责每一个目标的领导者，制定行动计划，季度更新，数据驱动的绩效评审，在绩效门户网站面向公众及时更新 (刘旭涛，2011)。

除去政府进行的绩效管理活动之外，各个州和地方政府也是公共组织绩效管理的积极实践者，例如较早推行政府绩效评估活动的德克萨斯州，成功运用平衡计分卡的北卡罗来纳州及建立了完善的评估指标体系的俄勒冈州等。



二、美国政府绩效评估的主要特点

美国现行的政府绩效评估指标体系的特征如下：

① 突出共通性并体现特色性。目前美国政府绩效指标体系涉及两个层次：一是一级政府的综合评估指标体系，二是政府部门或项目的评估指标体系。每种评估模型的基本内涵是一致的，只是在具体的数量、描述等方面有所不同。

② 以政府使命和绩效目标为基础。美国绩效评估指标体系涉及的基本价值准则是以政府使命和绩效目标为依据的。

③ 遵循具体的技术性原则和标准。美国在政府绩效评估的实践中，遵循的具体技术性原则主要是“SMART”原则^[1]。

④ 立法推动和民主参与。美国政府绩效评估实践过程中制定、颁布了许多相关法案，比如说重要的《政府绩效与结果法案》，从法律高度规定了政府绩效评估的基本要求。

三、美国政府电子政务绩效管理所面临的问题

无论是美国联邦一级的政府网站，还是州、市一级的网站，在开展政府对政府、政府对企业、政府对公民的服务项目上都比较完备和丰富，服务方法和手段齐全。公民对政府网站的满意度较高。但是电子政务绩效管理在运作与管理过程中，出现了一些问题。在资金预算、信息共享等方面困难重重，直接阻碍和困扰着电子政务的发展，影响着地方政府的行政管理工作。

在实行“联邦政府组织架构”体系之前，美国联邦政府在电子政务以及绩效管理上主要面临着以下两个问题。



1. 资金预算体制滞后

政府每个项目的建立都需要资金投入，在投入前，需要做的工作就是经费预算，可以说预算是政府开支的一项有力控制手段，也是避免项目重复建设、资金滥用的有效管理方法。但是针对电子政务建设项目，美国地方政府官员发现，存在着预算体制与信息技术更新之间的矛盾。因为电子政务是建立在现代信息技术之上的政府存在形态，它对信息技术的依存度非常高，随着现代信息技术发展速度的加快，更新周期的缩短，电子政务信息系统的更新速度也需要不断加快。但是政府预算却还在沿用老一套的审批程序，从预算到资金到位跨越周期长，导致预算体制制约了电子政务的发展，经费预算迟缓而滞后，技术升级换代受到限制，经常出现等上一或两年时间才升级信息系统的情况，而此时，信息技术已又向前发展了3或6个月的时间（崔旭、邵力军，2009）。

[1] SMART原则是目标管理概念之一，是使经理的工作变被动为主动的一个很好的手段，目标管理是一种通过组织管理者共同参与制定和实现目标的方式。实施目标管理不但有利于员工更加明确高效地工作，更为未来的绩效考核制定了目标和考核标准，使考核更加科学化、规范化，更能保证考核的公开、公平与公正。SMART原则其实是五个英文字母的开头，分别是：S=Specific、M=Measurable、A=Attainable、R=Realistic、T=Time-based。具体地说：绩效指标必须是具体的（Specific），绩效指标必须是可以衡量的（Measurable），绩效指标必须是可以达到的（Attainable），绩效指标是实实在在的，可以证明和观察（Realistic）的，绩效指标必须具有明确的截止期限（Time-based）。



2. 信息共享困难，存在“信息孤岛”

电子政务及绩效管理工作的开展离不开信息技术的开发与应用。在美国，为了推动电子政务的发展，各级政府经常开展信息技术项目的研发工作。一般而言，启动研发工作的经费一般有两渠道：一是上级拨款，二是自筹资金。由上一级政府投资拨款，其优点是资金稳定，数量大，缺陷是容易造成条块分割、技术壁垒。据统计，美国地方政府信息技术研发项目的大部分费用都是由与之对应的上一级联邦政府部门拨付（如福利金支付项目）的，地方政府之间较少有联合开发项目。这样一来，地方政府和联邦政府之间由于有同一信息共享应用系统，具有稳定的上下级信息传输渠道，联系较为紧密。而地方政府之间因为缺少技术合作而联系较少，形成了所谓的“信息孤岛”，即条块分割、各自为政。更为严重的是，有时政府各级部门之间人为地设置信息技术壁垒，系统无法兼容，使得部门之间获取信息困难，不能实现信息资源共享。因此政府同级或各级之间加强协作与交流成为一个重要问题。

四、联邦政府组织架构



1. “联邦政府组织架构”评估体系的主要内容

美国的联邦实体架构（FEA）是绩效预算思想在电子政务领域的集中体现，是实现电子政务绩效预算管理的重要工具和手段。FEA 是一种业务和绩效驱动的用于指导电子政务建设的指导框架。它由绩效参考模型（PRM）、业务参考模型（BRM）、服务组件参考模型（SRM）、技术参考模型（TRM）和数据参考模型（DRM）组成，目的在于发现重复投资、促进绩效提高、促进一体化，充分发挥 IT 效用支持以公民为中心、以结果为导向、以市场为基础的一体化的服务型政府的建设（易小国，2005）。

FEA 架构详细描述了联邦政府与公民互动的过程、政府履行的各种功能与各类业务以及关键的业务流程。作为一个以业务为中心的框架，FEA 使得 OMB 和联邦各部门可以控制、分析、评估电子政府建设投资，同时有助于政府部门间横向整合以及各级政府间的纵向集成。

FEA 的基本特点如下。

（1）业务规划是核心

在 FEA 模型体系中，业务参考模型是其基础，决定后面的服务构件参考模型（SRM）、数据参考模型（DRM）、技术参考模型（TRM），以及绩效参考模型的具体评估内容。

（2）注重流程整合，淡化部门概念，强调业务协调和统一

FEA 不是部门概念，它是大政府的概念。实际上，随着发展水平的提高，在信息化环境下，传统的部门割裂的做法是难以取得更好绩效的，必须对流程进行整合。就 FEA 而言，流程整合的原则除了表现在业务规划方面外，也同样体现在数据参考模型、服务构件参考模型以及绩效参考模型中。特别是绩效参考模型，通过定义服务领域、服务类型与服务构件的结果与产出，该模型能够为联邦政府提供衡量跨部门的行动计划的各服务构件的效率所必需的工具。

（3）系统关联性是其价值所在

在传统环境或信息化的发展初期，业务本身就包含了绩效考核、数据管理及技术实施方案等诸多内容，但是相互之间却缺乏科学合理的逻辑关系。然而，在 FEA 中，业务过程与绩效



管理、数据中心、技术实现条件是相互分离的，不再纠缠在一起；与此同时，它们之间又通过服务构件相连接，构成一个相互关联、密不可分的系统。

(4) 应用信息管理系统的理论思路与技术方法

不仅是在构建网络架构时采用信息系统方法，还在于对业务整合的过程中，同样应用科学合理的方法对其进行分离、梳理。例如，BRM 对业务区、业务线和子功能的划分，SRM 对服务域、服务类型和服务构件的划分，应用 BSP 方法遴选联邦政府的共性业务内容与数据库建设项目等^[1]。



2. FEA 在美国电子政务及绩效管理系统实施后的效果

FEA 是在实践中针对电子政务建设中产生的诸多问题而建立的。经过 50 多年的探索和积累，美国已经建立了比较成熟的绩效预算思想，并有一套绩效预算制度来保证其实现。FEA 正是这套绩效预算思想的体现，是其实现绩效预算制度的重要工具和手段。也正是 FEA 的成功实施，才使得在美国实施电子政务绩效预算具有更好的可操作性，并最终促进了绩效预算的实施和发展。

(1) FEA 可以有效地指导电子政务预算，减少低水平重复投资

产生低水平重复投资的原因：一是不能识别重复投资，二是没有监管机制。FEA 可以很好地解决这两个问题。

对系统级重复的电子政务项目，可以从业务参考模型识别。业务参考模型以政府提供的服务为划分依据，而不以政府的职能机构划分。各个机构在申请项目时还会根据各个项目提供的服务属于哪个业务范围、属于哪个业务线来决定是否需要重新建设还是联合开发。系统级重复的电子政务项目，其整体需求必然是非常相似的。比如政府人员的福利管理，包括退休、医疗、残疾、保险金等方面的管理，虽然每个部门都有自己的福利管理职能，但是福利管理业务的定义和实质内容都是相似的，应该归入政府资源管理中人力资源管理的部分，统一建设和复用。

对功能级重复的电子政务项目，可以从服务组件参考模型识别。功能级重复的电子政务项目，其部分需求或细节需求是非常相似的，比如某 OA 系统和业务联合审批系统，虽然整体需求不同，但是可以在项目规划书中发现，两个系统的详细需求都包括了对“文档传递”的描述，因此导致在这个层次上造成了冗余。因此，对有文档传递功能的系统应该共同开发 workflow 服务组件。

对数据级重复的电子政务项目，可以从数据参考模型识别。数据参考模型采用了业务关联的概念来区别数据存在的业务环境，因此在对数据级的重复建设加以识别时可以考虑从其存在的业务环境入手，比如建设管理单位系统中提出“门牌号查询”的需求，而公共安全管理部门的系统也提出了同样的需求，二者对“门牌号”的数据需求显然是相似的。

FEA 正是通过这种方式识别出重复投资，并以预算为控制手段，来达到减少和避免重复投资的目的。

(2) FEA 使政府预算更科学、更客观

FEA 建立了绩效评价参考模型，把绩效评价指标体系作为预算的客观依据。通过 FEA 给

[1] 资料来源：CIO 时代网。FEA（联邦企业架构）促美国电子政务转型。http://www.ciotimes.com/ea/fea/200911171152.html.



所有申报的项目进行绩效目标的设定,更明确地了解对业务输出和成果的贡献,这样就可以有目的地安排项目及其他任务以便达到满意的结果。通过对绩效目标的分析,把资源分配给更能产生效果和效率的项目和管理者。通过对项目的评价,促进部门改进绩效,在下一预算时参考历史绩效好的部门会分配更多的预算。因此采用绩效预算相结合的方式,用绩效作为预算的参考依据,使预算更科学、更客观,有效地促进预算向着注重效率和效益的方向发展。

(3) FEA 通过与预算挂钩的绩效评价体系促进对项目进行持续的监管

绩效管理的理念也早已在电子政务中提出,但是由于电子政务系统的复杂性、不透明性,如果没有一套客观统一的电子政务绩效评价标准,由缺乏专业背景的政府人员对电子政务系统进行评价是一个不太现实的问题。FEA 把绩效和预算紧密结合起来,通过绩效评价指标体系,促进电子政务项目的建设注重效果和效益。在申请预算时,通过 FEA 给不同的人员提供电子政务项目的一致可预见性,并以预期绩效作为预算的依据;在项目实施过程中 OMB 根据绩效目标对项目进行审查和评价,监督项目向着预期目标前进;在项目完成后对项目进行绩效评价,评价的结果促进绩效管理,促进部门不断地改进绩效工作。整个项目的申请到建设完成都以预算为手段,以绩效为依据对项目进行持续监管。

(4) FEA 促进信息化整合,促进部门间的合作和交互,促进一体化政府的形成

美国建立 FEA 的原因之一就是其电子政务中的信息孤岛现象严重,各部门间缺乏合作和交互,部门间抗拒变化和合作。FEA 通过分析业务线和业务功能,识别合作的方式促进联合开发,以约束所有的项目都按照统一的开发规范和标准来为不同的项目间的合作和交互提供了坚实的基础,通过绩效预算的手段对标准和联合开发提供了硬约束。FEA 的实施可以有效地促进跨部门的 IT 整合,并进一步促进部门间发现业务整合和重组的机会,最终促进一体化政府的形成^[1]。

第三节 探索与实践并行模式——澳大利亚

一、澳大利亚政府绩效管理的发展状况

20 世纪 80 年代以来,澳大利亚政府由于连年财政赤字、政府的运行成本持续上升,从而对经济增长带来消极影响,引起了人们对政府角色、活动范围以及政府活动的效率和有效性的广泛关注。在这种形势下,为了遏制政府开支迅猛增长的势头,摆脱高额赤字的困扰,提高财政预算的效率、效果和透明度,澳大利亚政府开始进行改革,实行绩效考评制度。

澳大利亚政府绩效评价的首次实践由成立于 1974 年的澳大利亚政府皇家行政委员会(The Royal Commission on Australian Government Administration)主导,该委员会 1975 年开展的第一次评价调查几乎涉及澳大利亚所有公共服务部门,并于 1976 年公布调查报告。该报告得出的结论是:澳大利亚政府公共部门结构僵化、服务死板而不灵活;并提出要改革公共服务部门,

[1] 资料来源:CIO 时代网.FEA(联邦企业架构)促美国电子政务转型.<http://www.ciotimes.com/ea/fea/200911171152.html>.



通过消除等级制度、下放权力等措施，让更多的公众参与和享有公共服务。1982—1983 年，政府进一步审查了联邦政府机构，并发表了联邦行政评论报告（Review of Common Wealth Administration, RCA），提出要建立有效率和效果的澳大利亚政府服务系统。上述调查报告的颁布，深刻影响了澳大利亚政府服务部门的管理理念，促使澳大利亚政府的各个机构在绩效管理及行为方式上做出了不少改进。

1993 年，澳大利亚启动了国家信息基础架构工程（NII），旨在建设网络化的服务型政府。为了促进公共部门进一步改进绩效并增加透明度，澳大利亚总理在一次部长会议上提出了对澳大利亚政府公共服务进行评估的建议，并于 1994 年成立了政府服务评估筹划指导委员会（Steering Committee for the Review of Government Service Provision），专门负责指导和监督政府服务绩效的评估工作。1995 年，澳大利亚政府服务部门的绩效评估在澳大利亚政府联合会（Council of Australian Government）的赞助下，正式全面开展起来，此后每年举行一次。2000 年，澳大利亚联邦政府组织实施了“政府在线”工程。2002 年 11 月，联邦政府提出了以“更优的服务、更好的政府”为目标的电子政务发展战略，整合联邦、州和地方三级政府和部门之间的网上服务，促进信息在不同层级政府及部门之间共享，并向公众提供一站式服务。

澳大利亚政府的绩效考评制度的设计理念和框架是：首先，根据公众对政府公共服务的需求，确定政府提供公共产品的总体目标，这项工作由支出审查委员会完成；其次，政府各部门根据总体目标，将各自应提供的公共产品目标进行分解和细化，形成具体的部门目标；最后，根据部门目标编制部门支出预算。在考评中，主要采用“产出预算”的新型管理模式，根据投入产出原理，按部门的产出来配置财政资源。澳大利亚政府的绩效考评制度的设计理念和框架有着鲜明的特点：一是战略计划是政府决策的基础；二是在权责发生制基础上做出决策；三是预算文件明晰、简洁，便于检查、评价。为了更好地指导联邦政府部门和机构起草绩效报告，澳大利亚制定了绩效信息管理的原则。根据管理的不同需要，绩效信息可用于内部绩效考评，也可用于外部对政府部门和机构的绩效考评。

澳大利亚政府绩效评估的一个重要成果是新南威尔士州成立的“政府部门财政支出和服务质量评议会”（Council on the Cost and Quality of Government, CCQG），专门对政府部门的绩效进行评估。CCQG 将 12 个评估方面分为两大部分（见表 1-1），即战略政策评估和管理运作评估。战略政策方面主要针对外部情况，要求政府部门对所面临的外部工作环境做出合适的反应并提供相应的服务；管理运作方面主要针对内部情况，要求政府部门在内部管理中健全管理制度和程序，提高管理水平。

表 1-1 新南威尔士州 CCQG12 个评估方面

战略政策（外部）	管理运作（内部）
1. 环境	7. 文化
2. 固定服务对象	8. 信息沟通
3. 其他利益群体	9. 组织结构
4. 法规和政策	10. 人力资源
5. 政府服务	11. 管理过程及管理系统
6. 战略计划	12. 控制方法

资料来源：宋涛。从绩效评估标准看澳大利亚地方政府管理理念及特点。河南社会科学，2006 年第 1 期。

另外，CCQG 从“服务对象、其他利益群体、政府服务、信息沟通”四个方面对政府部门服务工作和服务成效规定了一系列具体的评估指标，见表 1-2。

表 1-2 新南威尔士州 CCQG 评估指标

评估范围	具体评估指标
服务对象	对象的区分分类情况、对象的需求分析情况、对象投诉的处理情况、评估人员对对象进行的服务满意度的调查情况
其他利益群体	利益群体的分析情况、关键群体的分析情况、与利益群体进行沟通协商的方式和技巧
政府服务	服务章程、与工作性质相类似的其他政府部门服务的比较、公共服务的成本与价格、公共服务与市场服务测算比较、评估人员对公众进行的服务满意程度的调查情况
信息沟通	年度工作总结报告、面向公众的网站服务情况、电话接听率、服务期限的承诺履行情况

资料来源：宋涛．从绩效评估标准看澳大利亚地方政府管理理念及特点．河南社会科学，2006 年第 1 期．

二、澳大利亚政府服务绩效评估



1. 澳大利亚政府服务绩效评估指标体系

（1）指标体系的设计思路

澳大利亚政府服务绩效评估筹划指导委员会认为，政府服务绩效至少应该包括公平、效率和效果三个方面，而政府绩效评估指标应该包括以下四种类型。产出（Outputs）——政府提供的服务数量。例如，学校毕业生人数、在急诊室接受治疗的病人数、垃圾收集吨数或救灭火灾数量。结果（Outcomes）——表征服务目标达成情况，即一项服务的质量（Quality）和效果（Effectiveness）。例如，用街道或公园清洁程度来测评垃圾收集部门的成功或失职，用火灾死亡率和受伤率或财产损失来评估消防部门工作的结果。投入-产出（Input-Output）——即产出/投入，又称“技术效率”，用来测量一单位产出需要投入的资源数量。例如改造一个罪犯所需的花费、维护和修理一英里道路花费的成本、病人和护士的比例。投入-结果（Input-Outcome）——即结果/投入，又称“成本效益”，用来测量为了达到一定的结果而需要的资源数量。例如成功改造一名罪犯所需成本、一英里道路经过维护处于良好状态所需花费、成功治疗而无须复诊的每个病人所需成本。

有了以上对绩效内涵和指标类型的认识，就要确定指标体系的设计思路：首先，明确服务或项目的目标，围绕这个目标，从服务提供的整个过程服务所需资源（投入）、传送服务的途径（过程）、提供服务的数量（产出）和服务产生的影响（结果）来设计指标；其次，指标要体现公平、效率和效果三个内容，并将这三个内容渗透在产出、结果、投入-产出、投入-结果这四种类型的指标中。

（2）指标总体框架

根据指标体系的设计思路，筹划指导委员会制定了政府服务绩效评估指标的总体框架，然后由各地评估工作小组（Working Groups）根据这个框架最终确定出各个服务领域的具体指标。

澳大利亚政府服务绩效评估自 1995 年开始每年进行一次，其指标体系在每一次的评估实践中得到了不断修正和完善。现行的指标体系包括政府提供服务的医疗卫生、住房、教育（包



括普通教育和职业教育)、警察法院、监狱、社会福利(包括儿童看护、老人看护和残疾人看护)和应急管理(包括消防服务和救护服务)。

澳大利亚政府服务绩效评估指标的一个特点,首先是根据指标总体框架和各服务领域的特点选择具体指标,各领域指标既统一又灵活;其次,绩效指标以定量指标为主,定性指标为补充(范柏乃、余有贤,2006)。



2. 澳大利亚政府服务绩效评估的实施

澳大利亚政府服务绩效评估工作是在澳大利亚政府联合会(Council of Australian Government)的赞助下,专门机构——筹划指导委员会(Steering Committee for the Review of Government Service Provision)的指导和监督下,由筹划指导委员会、各类评估工作小组(Working Groups)合作完成的,其间需要专家调查小组和关联实践小组配合与参与。筹划指导委员会由来自澳大利亚联邦政府、州和地区政府中央机构一些高级官员组成,由生产力委员会主席兼任书记。各类评估工作小组都由各地区权力机关分别任命一个代表组成,这些代表通常是相关部门的高级职员。例如,学校教育和职业教育培训评估工作组由各地在教育和培训机关工作的官员组成。

由于澳大利亚的政府服务绩效评估是分领域进行的,各领域的指标都非常细致,整个服务系统的绩效评估体系庞大,所以对政府服务绩效评估未进行综合评比,而采用各领域每项指标分别比较的方法。其具体实施步骤如下(范柏乃、余有贤,2006)。

① 由筹划指导委员会委员发起评估通告,召集各地工作小组,并制定评估指标的整体框架。

② 各类评估工作小组负责根据绩效评估指标框架开发本类服务的具体绩效评估指标。在开发指标时,他们首先要与专家研究机构、相关实践机构的专家们进行充分沟通和交流,获得专家们的建议。而且,在选择具体指标时,他们遵循五个原则:第一,每一指标必须有明确的定义;第二,根据本领域服务提供的过程开发;第三,尽可能贴近顾客需求;第四,获取经济性指标;第五,选取综合性的指标。

③ 各评估工作小组与统计部门、专家研究机构、相关实践机构联系,收集各指标的信息。例如从澳大利亚健康和福利研究院收集了各地健康和社区服务领域的的数据,评估工作小组可以利用这些数据。又如,澳大利亚统计署拥有各地的相关数据,可以与统计署联系取得数据。

④ 向筹划指导委员会报告,筹划指导委员会整理、分析信息和数据,再将问题和建议反馈给工作小组,工作小组根据筹划指导委员会的指示再收集信息,如此反复,直至收集到尽可能可靠的数据。

⑤ 筹划指导委员会根据各工作小组上传的各地绩效指标数据,进行逐项比较分析,并撰写评估报告。评估报告要非常详细,主要包括三大内容:评估指标、各地评估数据比较、比较结果。第一,要详细介绍各服务领域的评估指标的情况,包括暂未开发的指标、无法获得数据的指标和未来可能的指标;第二,各服务领域在各个指标上数据的获取情况以及比较评估各州的绩效;第三,以图表的形式表示比较结果,并做出解释。

⑥ 公开发布评估报告。每一年的评估报告都放在专门的网站上,并提供下载,不仅使纳税人能了解政府使用资源及其绩效状况,而且为各地政府提供了战略预算和计划的依据。

第四节 借鉴与引进相结合的东北亚类型

一、韩国

为了适应全球化、信息化和知识经济给政府管理带来的挑战，韩国政府于 20 世纪 90 年代启动了新一轮的行政改革，其目标是创建一个廉价、高效和服务型的政府。

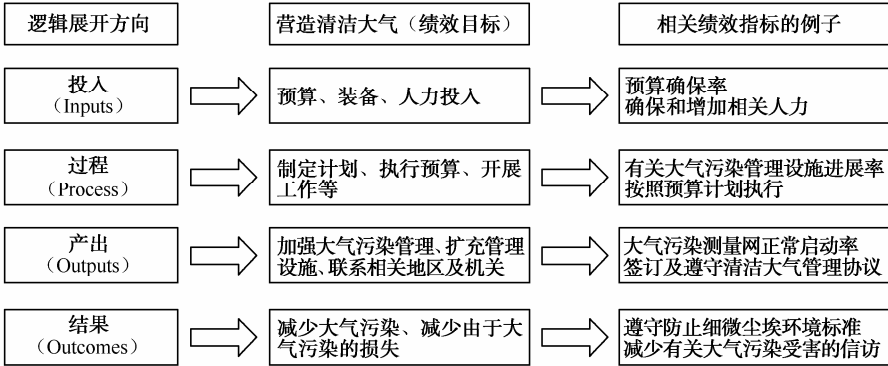
韩国政府完善和强化政府绩效评估和管理机制的主要措施包括：

- ① 成立了由总统直接过问的经营诊断委员会，统一负责各个政府部门绩效测评指标的开发，并对各部门及其工作进行评估，就政府机构的职能、机制、制度创新和机构设置提出相关建议。
- ② 加强政府绩效审计，以增进公共部门的效率和竞争力。
- ③ 推行制度评估，监督、分析、评估主要政策的实施及其效果、政府机构和代理机构执行政策的能力以及公民对政府提供的公共服务的满意度。
- ④ 引入以目标管理为基础的公务员绩效评估，在政府各个部门的公务员中实施目标管理，引入绩效工资制。

⑤ 结合政府绩效评估的实践，制定政府绩效评估框架法案，对政府绩效评估的目的、原则、程序以及评估结果的运用做出明确规定，促进政府绩效评估的制度化和规范化。

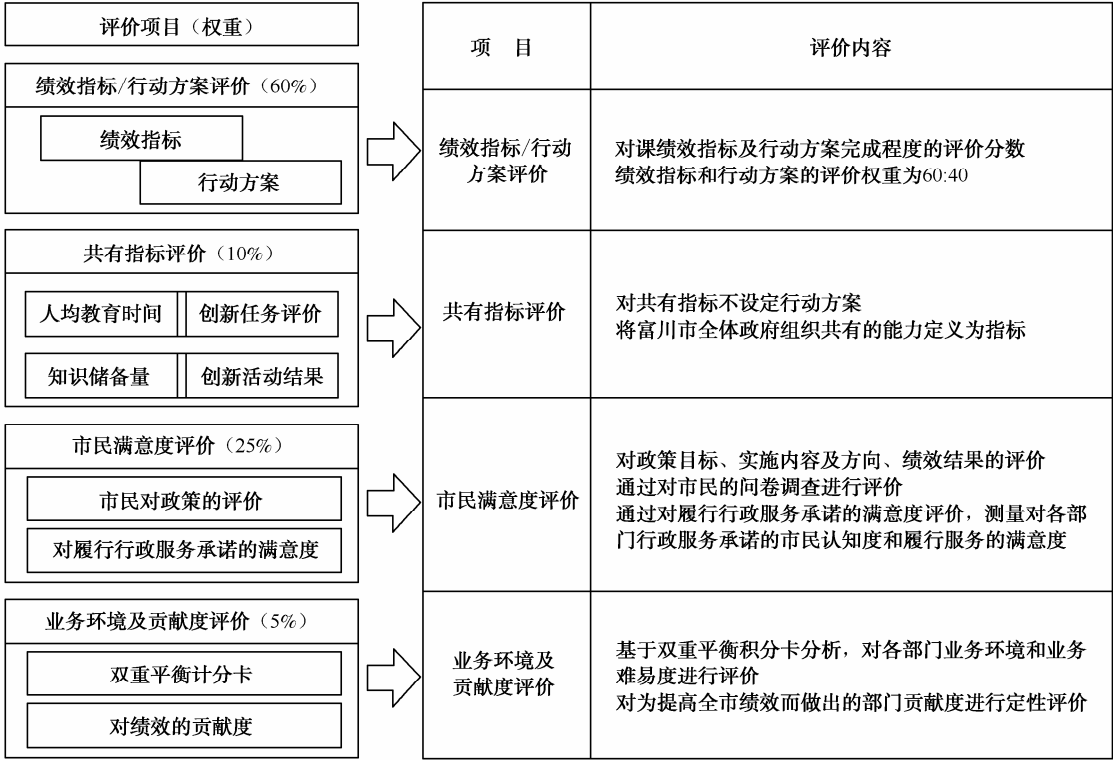
韩国政府实施的绩效评估提高了政府的行政管理水平，推动了政府行政改革的进程，促进了政府向服务型政府转变。

韩国富川市构建的平衡计分卡绩效评估系统是政府绩效评估的一个成功案例。富川市从 2004 年至今在本市构建平衡计分卡系统。富川市构架绩效管理体系是围绕评价指标及评价项目、评价主体（公共部门绩效管理的评价主体一般由上级、同级、自身和公众组成）、评价周期、评价结果的应用这 4 个关键决策进行的。在指标的来源上，该市针对绩效目标按照投入、过程、产出、结果等逻辑顺序选取相应指标（见图 1-2），并将绩效指标分为结果型指标（产出和结果）和过程型指标（投入和过程），并且尽量选取结果型指标，尽可能将定性指标转换成定量指标。韩国富川市构建的平衡计分卡绩效评价项目的构成及其权重如图 1-3 所示。



资料来源：方振邦，金洙成，韩国地方政府绩效管理实践及其对中国的启示——以富川市构建平衡计分卡系统为例，东北亚论坛，2010 年第 1 期。

图 1-2 韩国富川市构建的平衡计分卡绩效评估体系



资料来源：方振邦，金洙成，韩国地方政府绩效管理实践及其对中国的启示——以富川市构建平衡计分卡系统为例，东北亚论坛，2010年第1期。

图 1-3 韩国富川市构建的平衡计分卡绩效评价项目的构成及其权重

- 富川市平衡计分卡的主要特点如下：
- ① 紧扣政府的组织属性。
 - ② 重视绩效的共担责任。
 - ③ 以行动方案管理绩效过程。富川市的指标体系由指标及其行动方案组成。指标主要关注要完成什么，行动方案则关注怎样完成。
 - ④ 基于双重平衡计分卡，平衡各部门业务环境差异。平衡计分卡不仅强调四个层面结构上的平衡，而且注重绩效结果上的平衡。

二、日本

日本与韩国相似，都是借鉴与引进相结合的东北亚类型的代表，也同样是实行综合评估的国家。日本为了保证行政体制改革的顺利进行，实施了绩效审计、政策评价等一系列政府绩效评估活动，并借鉴美国做法对绩效评估辅以法律保障，于 1999 年颁布实施了《关于推进中央省厅等改革的基本方针》，以此方针设立了专门的政府绩效评估机构。日本政府对绩效的考核侧重于事后评估，为减少损失，又于 2002 年颁布实施了《政府政策评估法》，建立了包括福祉、安全、环境能源、劳动消费生活等 11 个领域、99 个指标的东京市政府政策评价体系，强化了事前评估制度。绩效评估的实施根据政府所处层级有所不同。在各省厅，主要是在自行对公共



事业评价基础上，确立了各自的再评价基本方针与重要内容。而在中央政府，则设立行政评价局，负责统筹、协调和推动政府总体的政策评价制度的实施，并超越各府、省的界限，行使包含政策评价职能在内的行政评价和检查职能，总务省和政府各部门每年向国会提交年度政策评价报告书，并向社会公众公布。

第五节 其他国家政府绩效管理实践

一、加拿大、荷兰和西班牙

加拿大政府的改革主要集中在改革政府的管理、改善公共服务、提高公共服务的质量和效率等方面。出台的一些政策、法案除了要求公共部门制定和出台一些服务标准，同时要求公共部门进行绩效评估并提交报告。而荷兰则是基于增强“控制”公共部门服务提供过程或政策过程的能力，将评估内容分为4个基本元素——投入、通过量、产出、后果，并颁布了《市政管理法》，要求对地方当局的工作绩效进行评估，以提高效率和服务质量。西班牙政府主要通过实施绩效预算，根据每个机构的活动安排支出，并在预算中加以体现，事后对公共支出的绩效再进行评估。项目评估制度体系包括目标跟踪制度、会计制度和行政稽查机构进行的财政控制制度和操作性审计。具体执行程序如下：

- ① 预算资金根据以往年度的执行结果下拨；
- ② 公共机构和行政管理机构负责人对目标完成情况负责；
- ③ 公布结果。

二、新西兰

新西兰政府绩效考评经过近半个世纪的探索和实践，取得了比较丰富的经验。这些探索、实践和理论发展源自于两次全球性的经济危机（20世纪30年代的经济危机和20世纪70年代的石油危机）以及政治危机的影响，不断地推动政府提高行政效率。

新西兰绩效考评实践的理论基石是公共选择理论，考核特点如下：

- ① 建立了一种受托责任机制；
- ② 对“产出”和“结果”进行清晰的界定；
- ③ 建立了“面向产出和结果”的绩效预算制度；
- ④ 建立和完善了权责发生制的政府预算会计体系。

这四个特点中最重要的是第一个特点，即通过“绩效协议”建立了一种受托责任机制，是一种决策和执行相分离的体制。根据1988年《国家部门法》第35条规定，新西兰政府公共管理改革强调改革的综合性，重点在于利用协议和绩效考评，正式规定首席执行官对部长的受托责任。中央政府各部门均须设立一名“首席执行官”，负责执行内阁和责任部长的决策，提供“产出”、输出“产品”，即公共服务。政府部门的首席执行官通过绩效协议和事后续效考评的方式，正式向部长负责。首席执行官与部长签署协议，详细说明他们的工作目标、产出和成本



(所需预算)。在每个财政年度末，对首席执行官的工作目标进行考评，根据绩效评论结果，由国家服务委员会决定予以继续任命或者罢免。

第六节 国外绩效管理相关研究成果

在学术研究方面，国外学者对政府绩效评估的价值取向进行了研究。戴维·奥斯本与彼得·普拉斯特里克主张政府部门绩效评估最终要为政府的组织再造及流程再造服务；尼古拉斯·亨利认为“政府不能用边际效率向纳税人证明自己存在的理由，因此，政府在实施其方案时必须用更复杂的概念为自己证明，如效率、效力和社会价值”，绩效评估的目标可以分为两种目标，即提高组织绩效、明确责任制和增收节支。欧文·E·休斯（Owen E.Hughes）提出了政府管理的“3E”目标（Efficiency, Economy, Effectiveness，指效率、效益、效果），颠覆了传统政府强调的“效率取向”，最终演化成为政府绩效评估中著名的“3E 绩效评估模式”。哈里（Harry P.Hatry）等人则强调在追求“3E”目标的基础上，政府绩效评估还应考虑公共产品和公共服务的质量改善和提高，通过在绩效评估中确立市场和顾客导向的绩效评估原则，把政府绩效评估追求“3E”转向追求公共服务的质量和顾客满意度上。阿尔蒙德在《发展中的政治经济》一文中认为，政府绩效评估的价值取向应包括政府能力（权力）、人民参政情况（民主化）、经济增长（财富）和分配（福利）四个变量。

纵观西方国家政府再造的实践，成功绩效管理的配套制度安排包括如下几个方面。

一、分权化

西方国家政府再造强调结果为本而不是规则为本，要求管理者必须取得结果并为此承担责任。这就需要给予管理者更多的权利，这种权利将成为组织及其管理者追求高绩效的动力。

二、责任机制

这种责任机制的主要特点：一是公民为本。公共管理者负责确保公民能够得到任何合理的需要。同时建立顾客服务标准，并在绩效目标中建立顾客满意度评价，从而建立起管理者的双重责任（对民选官员和对公众的责任）。二是结果为本，而不是以程序、规则、过程为本。

三、公民（顾客）导向

以顾客为导向的政府绩效评估，不是以投入产出为衡量公共部门绩效的一般标准，而是以满足公众（顾客）需要的质量指标作为重要手段。即主要不是看政府为社会提供了多少劳动、投入了多少资源，而是主要考察政府所做的一切在多大程度上满足了公众需求，政府的服务只有被公众接受时，政府才是有绩效的。各国在改革过程中，为了促使组织对顾客负责，都做出了相应的制度安排：第一，让顾客选择公共组织；第二，允许顾客控制资源，并将其置于相互竞争的服务提供者中；第三，顾客质量保证；第四，每个组织必须具备聆听顾客的能力。



四、结果导向

结果导向是西方国家对过去在绩效评估中过分强调“投入指标”、“过程指标”以及“产出指标”的一种“纠偏”。结果导向强调政府绩效的衡量标准要以最终的服务效果和社会效益为导向。需要强调的是结果导向本身并不排斥“过程”、“能力”等指标。在英、美等发达国家的政府绩效评估指标体系的设计中,不仅关注政府组织履行职责的最终效果,而且也同时关注为取得最佳效果的创新能力和内部业务流程、行动计划等能力类和过程类指标。

五、竞争机制和激励机制

在公共管理者承担风险的同时,还必须设计一套奖优罚劣的全新激励机制,这是产生持续改进绩效的长久的内在驱动力:绩效奖励、精神补偿、资金增益分享、共享结余、绩效工资、绩效合同与协议、效率红利、绩效预算。

六、电子化政府

利用现代信息技术构建一个更加透明、更加开放、具有更高响应性的政府,保障公民的参与权和知情权。西方国家政府绩效管理的主要特点之一表现在评估信息沟通上,注重信息技术应用和对绩效信息的管理。英国早在1980年就在环境部引入了“部长管理信息系统^[1]”(Management Information System for Ministers, MINIS),充分利用信息技术手段为部长做出决策和评价下属提供了充分的事实依据。美国于1993年提交的《运用信息技术改造政府报告》和《2002年电子政府法案》,为获取客观、准确的绩效信息提供了有效的技术保障,奥巴马政府更是在绩效信息系统的开放性和技术改进方面做了不懈的努力。因此,加强和完善政府管理信息系统建设,可以为政府绩效管理的有效使用提供坚实的物质基础和强有力的数据支持。

第七节 国外政府绩效管理实践对我国的启示

一、英国地方政府绩效评估对我国的启示

中国地方政府长期奉行计划管理体制,对社会实行高度控制,导致了不少弊端。尽管对国

[1] 1980年,环境大臣赫塞尔廷在环境部率先建立起部长管理信息系统,部长管理信息系统是融合目标管理、绩效评估等现代管理方法和技术而设计的信息搜集和处理系统,是一种重要的管理工具。它随后在某些中央政府部门和地方政府部门中得到了广泛的应用,被学者喻为政府眼中的“管理万灵丹”。它的目的是使高层领导能随时了解到:部里正在做一些什么事?谁负责这些事情?谁定的目标?这些目标是什么?对它们是否实施了有效的监测和控制?此系统的实施包括三个步骤:一是每一个最低行政单位——科的负责人向部长交一份工作陈述,包括工作内容、所有人员、工作程序和工作所要达到的目标等;二是部长审核各科的工作陈述;三是协议的执行阶段。上述步骤一般每年重复一次,称为部长管理信息系统的一个周期。



内环境变迁带来的一系列地方政府管理问题进行了多次富有成效的改革,但诸多问题仍未得到根本解决。全球化是世界各国政府面对的新环境,加入 WTO 又使这种新环境对中国地方政府提出的挑战更加严峻,这要求加快地方政府管理全面创新。借鉴发达市场经济国家的地方政府在公共管理及政府改革等方面的经验,无疑是一个不可忽视的方面,而英国地方政府绩效管理的实践就可以给予有益的借鉴。

深入思考英国地方政府绩效管理的做法,对我国主要有以下借鉴意义(曾志柏,2003)。



1. 要创新地方政府管理理念

英国地方政府注意与“顾客”的关系,在绩效管理过程中提出了“顾客至上、消费者导向”的理念。这种理念所体现的精神——以公众价值作为政策措施的重要基础、把公众需要放在政府工作的首位,无疑是极具借鉴意义的。中国是社会主义国家,地方政府确立并落实“顾客至上”、“人民的利益高于一切”的指导思想,全心全意为人民服务,是职责所在。问题在于现在许多公共部门甚至弄不清他们的“顾客是谁”,只是例行公事地提供服务。就中国地方政府公共管理的整体价值理念而言,现代市场经济与民主政治所要求的服务行政还未形成。在这种情况下,引入英国地方政府绩效管理的理念就更具针对性。政府管理理念的创新是政府管理体制、管理行为、管理方法和管理技术的前提和条件。



2. 要建立地方政府绩效评估机制和科学的公务员考核评价体系

英国地方政府把“服务质量”作为考虑绩效问题的基础,重视管理和服务的效果,注重绩效评估目标和标准的设立,通过建立一套政府绩效的监督体系和评估机制,为地方政府管理的有效性奠定基础。目前我国地方政府管理存在不少不良状态:注重组织活动的数量和规模,忽视其实际效果;注重投入,不注重产出;组织控制着眼于过程而不是结果,导致按命令行事的心态;评价工作人员不是按业绩和对组织目标的贡献,而是看是否能够严格遵守规则。这导致了政府管理效率、效益、质量低下和政府成本大幅度提高。因此,首先应该借鉴英国地方政府绩效管理重视结果、重视成本效益核算的做法,实施持续性的绩效管理。其次是制定政府组织和公务员个人的绩效标准和指标体系,用以测量政府为实现既定目标时所取得的进展情况以及个体成员的绩效。



3. 要建设完善的绩效评估信息系统

政府绩效管理意味着各种信息在政府、社会公众之间的交流与沟通,而不仅仅是在政府公共部门之间的交流和沟通。在政府公共部门之间、政府公共部门与社会公众之间进行的信息交流与沟通,主要包括:政府公共部门内部各种信息的传递与沟通;政府公共部门向社会公众传递的各类信息,如政府机构的组成、职能、办事规程、政策与法规、服务种类及质量重大决策过程等;社会公众向政府公共部门传递与反馈的信息,如对服务种类和服务质量的要求、对服务的满意程度、对公共服务与资源的选择等。没有完善的信息交流与沟通机制,也就没有政府绩效管理与评估。绩效管理有赖于获取的信息,良好的绩效管理需要一个完善的信息系统。

政府绩效管理并不是一个一次发生过程,它具有阶段性特征,现成的统计资料难以满足绩效管理的信息需求,专门渠道的建立则不仅会增加成本,而且会被有关单位视为额外负担。采用信息管理系统的形式既满足了日常管理的信息要求,又满足了绩效管理与评估的信息要求。

英国在中央各部普遍建立了“部长信息管理系统”，为政府绩效管理提供信息需求。地方政府也注重管理信息技术的运用和发展，存在一个部门的或整体的信息管理系统，以使议员、管理人员和工作人员了解谁去做什么，以什么代价以及有什么效果。在地方政府，甚至能够将部门信息库同政府的中央处理机连接，这样就使发展相关绩效信息的机会大大增加了。

而我国信息化程度低，地方政府更是如此。因此，在实现向服务政府、责任政府、效能政府转变的过程中，我国地方政府应当把管理模式的转换与运用先进的科学技术有机地结合起来，运用信息技术的手段和方式把先进的管理理念表现出来，构筑数字化政府，走向在线服务。这也是为透明度原则提出的要求。数字化政府的核心是政府通过网络去处理属于其管辖范围内的公共事务和传递公共服务。社会公众通过因特网能迅速了解政府机构的组成、职能、办事规程、各项政策法规、政府服务项目等信息，在网上表达自己的意志和提出对公共服务的要求、实现权利和履行义务；政府通过因特网公布服务信息，直接获得社会公众对服务种类与服务质量的要求与反馈信息，管理公共事务和传递公共服务。

二、美国联邦政府组织架构框架（FEA）对我国的启示

通过美国联邦政府组织架构（FEA）和中国国家电子政务总体框架的对比（见表 1-3），可以发现 FEA 对中国电子政务及绩效管理信息系统顶层设计的启示。

表 1-3 美国联邦政府组织架构（FEA）和中国国家电子政务总体框架对比

框架	美国 Federal Enterprise Architecture （FEA）	中国国家电子政务总体框架
发布单位	美国总统执行办公室	国务院信息化工作办公室
最新版本	2.3	1.0
发布时间	2007 年 10 月	2006 年 3 月
出台背景	美国联邦政府跨部门协作不力；部门信息化发展水平不平衡，存在重复建设问题	信息资源共享机制尚未建立；建设和应用发展不平衡，应用系统的潜能没有得到充分发挥，公共服务效率低；法律法规和标准化工作滞后，安全保障能力有待进一步提高；电子政务建设、管理、运行体制不完善，创新能力不强
目标	为了方便跨机构分析，识别重复投资，识别信息化发展不平衡造成的部门数字鸿沟，识别联邦机构跨部门合作机会，使联邦政府向以客户为中心、面向结果、基于市场的行政管理模式转变	到 2010 年，覆盖全国的统一的电子政务网络基本建成，目录体系与交换体系、信息安全基础设施初步建立，重点应用系统实现互连互通，政务信息资源公开和共享机制初步建立，法律法规体系初步形成，标准化体系基本满足业务发展需求，管理体制进一步完善，政府门户网站成为政府信息公开的重要渠道，50%以上的行政许可项目能够实现在线处理，电子政务公众认知度和公众满意度进一步提高，有效降低行政成本，提高监管能力和公共服务水平
内容构成	绩效参考模型、业务参考模型、服务参考模型、技术参考模型、数据参考模型	服务与应用系统、信息资源、基础设施、法律法规与标准化体系、管理体制
页数	204 页（A4,五号字）	5 页（A4，五号字）
有无实践指南	有，FEA Practice Guidance, FEA Program Management Office, OMB,November 2007	无

资料来源：金江军．国外电子政务总体框架研究．信息化建设，2008 年第 6 期．



FEA 吸收了 EA 和 SOA 的理念,以业务为驱动力,以公共服务为导向,结构、层次清晰,可操作性强。

① FEA 为美国联邦政府跨部门信息资源整合、减少重复投资提供了科学依据。

② FEA 被澳大利亚等国借鉴,成为电子政务总体框架的典范。

③ 建议中国各级政府参考 FEA 成功经验,开展本土化或本地化的电子政务顶层设计。

④ 电子政务顶层设计要先梳理业务(对内)和服务(对外),然后根据业务和服务分析应用需求,明确信息资源开发利用方向,最后根据应用需求选择合适的技术方案。

电子政务建设需要综合多门学科。目前,我国电子政务研究的跨学科建设水平还不高,信息技术研究人员和行政管理研究人员没有很好地沟通。电子政务建设普遍缺乏针对性和可操作性,与政府实际工作的需求脱节,存在许多重复建设。因此,整合资源,调整观念,健全法律法规,设立专门管理机构,是我国电子政务建设发展必须加强的环节。电子政务建设应走国际化道路。我国电子政务对国外相关的先进理念和工具方法还缺乏认识,应当加大国际合作研究和有针对性的国际培训工作,使我国电子政务建设健康、快速发展。

三、澳大利亚政府绩效评估对我国的启示

澳大利亚政府服务绩效评估至今已开展了 10 次,在实践中不断成熟与完善,他们的一些经验可以为我国的政府绩效评估提供借鉴。

① 要建立科学的政府绩效评估指标体系。政府组织目标复杂,难以像企业那样细化和量化,给政府绩效评估带来了一定困难。我们可以借鉴澳大利亚政府服务绩效评估的做法,先依据理论和国内外实践经验制定绩效评估框架,并规定选择指标的原则,由对各部门非常熟悉的评估工作小组来选择相对灵活的具体指标,并不断地检查和修改,可以克服以上难点。另外,指标体系宜定性定量相结合,而且以满足公众的需求为最终原则和标准。

② 要成立专门的政府绩效评估组织机构,对所有政府进行全面的评估。为确保客观、公正、全面地开展政府绩效评估工作,树立评估的权威性和严肃性,应该建构专门的评估组织机构。我国过去开展的政府绩效评估,包括普适性政府机关绩效评估(如社会服务承诺制、行风评议),具体行业的组织绩效评估(如教育主管部门对学校的评估),都是某一领域或局部范围的评估,各地、各领域都有自己的评估指标和模式,不仅无法进行各地之间的比较,而且这样的评估不统一、不规范,结果的真实可靠性很难保证。

③ 要完善政府之间、政府与专门研究机构之间的信息交流与沟通机制。在政府绩效评估中,各类信息要在评估组织、政府各部门、专家机构、社会公众之间流动,主要包括:政府各部门内部各种信息的传递与沟通;社会公众向政府传递各类信息,如公众对服务种类和服务质量的要求、对服务的满意程度、对公共服务与资源的选择等;从专门研究机构和统计机构中获得各类统计信息。没有完善的信息交流与沟通机制,就不可能做好政府绩效评估。

国内政府绩效管理发展现状

20 世纪 90 年代以来，为了应对各级地方政府中不同程度存在的效率低下、人员膨胀等问题，我国许多政府部门开始学习和借鉴西方发达国家在新公共管理方面的经验，开始尝试进行政府绩效评估改革。进入 21 世纪，我国的绩效管理趋向更加全面的发展，不仅采用平衡计分法、全面质量管理、流程再造等管理方法谋求行政能力的全面扩展，更为重要的是，地方政府开始重视行政能力所蕴含的“民主行政”和“结果为本”等执政理念。近年来，政府绩效管理更是成为各地各级政府积极探索改革实践的重要领域。

2005 年以来，温家宝总理在历届政府工作报告中分别提出了要“抓紧建立科学的政府绩效评估体系”、“实行政府绩效管理制度和行政问责制度”、“大力推行行政问责制度和绩效制度”，各地对这些制度不断实践，为政府绩效管理提供了重要的理论和实践基础。

党的十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》和十一届全国人大一次会议通过的《政府工作报告》，要求推行政府绩效管理制度，这从新的更高层面上对转变政府职能、推进依法行政、深化行政审批制度改革、推行行政问责制等提出了新要求，使得建立政府绩效管理体系成为政府行政管理体制改革的重要内容。

周志忍（2006）将我国组织绩效评估的发展划分为三个阶段：第一阶段是 20 世纪 80 年代中期到 90 年代初期，这一阶段我国的组织绩效评估主要在“目标责任制”的旗帜下实施，具体的评估实施具有自愿性质，中央没有提出统一要求，也没有出台相应的规范和指南。第二阶段是 20 世纪 90 年代之后的十余年间，这一阶段的绩效评估有两个主要特征，其一是评估焦点仍是经济增长，将目标责任制作为载体，自上而下地推行，其二是由于政府本身的改革创新和国际经验的影响，各种类型和方式的绩效评估相继出现，呈现百花齐放的态势。第三阶段则是自进入 21 世纪至今，在这一阶段，我国政府的施政理念发生了转变，在新的施政理念的指导下，政府开始要求治理模式的转型，而学术界和实践界也在相应高层领导的要求下，构建能体现科学发展观的评价体系，推动形成一个具有特色的中国组织绩效评估模式，这一模式目前还处于萌芽和试验阶段。这一划分是按我国组织绩效评估发展历程划分，由不加引导的自愿状态发展到着手形成具有我国特色的评估体系，时间上的延续性较好。包国宪、曹西安（2007）则依据我国地方政府实施绩效评估的初衷将这一历程划分为四个阶段。

① 以提高政府机关工作效率为目的的政府绩效评价，大部分实践开始于 20 世纪 90 年代中后期。



② 以改善政府及行业服务质量、提高公民满意度为目的的政府绩效评价，时间跨度从 20 世纪后期到 21 世纪初期。

③ 以建设效能政府、全面提高政府管理质量和能力为目的的政府绩效评价，从 21 世纪初持续到约 2004 年。

④ 根据广义政府绩效概念内涵，以强化公共治理为目的的政府绩效评价活动，从 2004 年左右至今。

这一划分以评估初衷为标准，在时间划分上有所重叠。

当前，学术界统一认定的我国应用于实践的政府绩效管理的形式主要有三种：第一种是普适性的政府机关绩效评估。这一类型的评估主要表现为目标责任制、社会服务承诺制、效能监察、效能建设、行风评议、干部实绩考核等形式，主要在政府组织内部进行，作为特定管理机制中的一个环节，通过一系列评估手段追求传统行政模式下行政效率的提高。第二种是具体行业的组织绩效评估。这种类型是将评估应用于具体某行业，具有自上而下的单向性特征，即由政府主管部门设立评估指标，组织对其所管辖的下属企事业单位进行组织绩效评估。第三种是专项绩效评估。这种类型的评估针对某一专项活动或政府工作的某一方面展开，主要强调的是外部评估，目的在于通过社会调查、群众满意度评价等方法来提高公众对政府工作的满意程度。

我国地方政府的绩效管理实践多开始和成熟于发达地区的城市，下面就我国目前较有特色的四个政府绩效评估的模式进行简要分析。

第一节 目标责任制典范——青岛模式

青岛市以“科学民主的目标化决策机制、责任制衡的刚性化执行机制、督查考核的制度化监督机制、奖惩兑现的导向化激励机制”为核心目标的绩效评估体系作为政府目标管理的典范而受到了广泛关注。

目标责任制理论在我国始于 20 世纪 80 年代中期，是国际流行的“目标管理”(Management By Objective, MBO) 技术在我国变通应用，其特点是将组织目标分解并落实到各个工作岗位，目标完成情况考核也相应针对各个工作岗位进行评价。青岛模式是目标责任制的典范，其理论基础结合目标管理理论，构建政府绩效评估体系，使政府绩效评估一方面具有实践的可行性，另一方面符合政府管理的基本目标。

青岛市委市政府在 2000 年 11 月着手进行全市政府机关的创新改革。2001—2002 年，青岛市政府提出并实施了以“转变职能、规范审批、政务公开、依法行政、效能监督”为重点、以“政府提速”为主线的“五项系统工程”，推进政府绩效管理改革，从“全能政府”向“有限政府”转变。在深化“五项工程”的同时，青岛市委领导同志在 2002 年提出了创建“学习型、创新型、竞争型、服务型”机关的要求，并在全市进行动员活动。通过将目标管理与督查工作、干部人事制度改革相结合，青岛市最终建立起了以“领导责任与利益制衡机制、全方位目标管理机制、常规监控与考核机制、多层次激励与约束机制”为核心的四位一体的推进工作目标落实的新机制，即“目标责任制”管理模式，被中央办公厅领导赞誉为“青岛模式”。

在进一步的改革中，青岛市将机关建设向处室延伸，在市委会议上提出了加强以“廉洁高



效公正”为重点的机关处室建设,将机关建设重心下移,夯实机关建设基础。与此同时,更加注重提升机关的执行力,建立“科学民主的目标化决策机制、责任制衡的刚性化执行机制、监督考核的制度化监督机制、奖惩兑现的导向化激励机制”,从而大大提高了机关效能,有力地促进了上级决策部署的贯彻落实。

通过一系列的措施,从总体上看,青岛市的机关作风明显改善,工作效率和服务质量显著提高,同时也推动了经济和社会各项事业的快速发展。在2005年3月17日中科院举行的《2005年城市竞争力蓝皮书》首发暨2005年中国城市竞争力研讨会上,青岛的政府管理竞争力在全国各城市中排名第五。

青岛模式的基本特点如下。

① 绩效评估目标设定和内容得到了扩展。青岛市按照科学发展观的要求,确定全市创建高绩效机关的使命、价值观、愿景、战略,其中战略主题由经济绩效、政治绩效、文化绩效、社会绩效和党的建设五方面构成,突出了社会职能和公共服务,体现了我国建设格局的变化,使新一代领导集体提出的新施政理念通过目标责任制得以贯彻落实。

② 绩效目标制定过程的科学化和民主化。青岛市在绩效目标制定过程中,引入了服务对象、专家、人大代表等的审议程序,使绩效目标制定真正建立在科学、民主的基础之上。

③ 建立起了严密的目标层次体系和目标网络。青岛市目标管理绩效考核委员会通过目标的层层分解,把各项重要决策、工作目标和部署转化为具体的、可量化的考核指标;通过政府各部门相互协调,将责任、权力和利益也进行层层分解,明确责任领导、责任部门和责任人,自上而下地构筑起“一级抓一级,一级对一级负责”的责任体系。

④ 重视评估结果的利用。使绩效考核与干部考核紧密挂钩,实行单位主要领导政绩评定与本单位考核结果直接挂钩的办法,将考核结果量化到每一位市委领导干部。青岛做法的本质就是将目标责任制和绩效评估有效地结合起来,以此来达到提高政府效率的目标。

第二节 综合性效能建设——福建模式

福建省省级机关绩效评估始于2004年,是全国最早开展效能监察的省份,其实施基础是2000年左右福建省政府在全省范围内开展的效能建设。福建省开展的机关效能建设基于效能监察理论,即勤政监察,是监察机关依法对国家行政机关和国家公务员的各种失职、渎职行为和事件进行监督、纠举和惩戒的一种职能活动,主要是针对国家行政机关和公务员行政管理工作的效率、效果、工作规范情况进行监察,实际上是国家纪检监察部门依照法律、法规和有关规章对政府部门绩效进行的评价活动。

福建省成立了以省长为组长的机关效能建设领导小组,并在纪检监察机关设立办公室,具体负责绩效评估的组织实施、协调指导和综合反馈;省直各部门和各区市都成立了工作小组,形成了绩效评估工作的组织体系。福建省的绩效评估在开展绩效评估的基础上,探索建立奖惩机制,把绩效评估结果作为评价政府、部门及其领导人工作实绩的重要依据,与干部使用、评先评优、物质奖励挂钩。

福建模式的主要特点如下。

① 绩效评估领导小组职责明确。绩效评估领导小组召集了省级各部门的相关领导,各部



门能够及时收集和反馈绩效评估信息和绩效评估结果。

② 确定较为系统的政府绩效评估指标体系，包括评估目标、评估维度、评估指标设计以及评估主体确定等。从通用指标到具体部门的指标，在指标设计上综合考虑了所有情况，适合政府管理的具体操作。

③ 在具体指标设计上，采取定性考核与定量测评相结合的指标模式。

④ 实现评估主体多元化。评估在依靠政府部门内上级对下级考核的同时，也实现了民主评议、公众监督和民间评估的综合运用。

⑤ 综合运用多种评估方法。福建省通过上述三种办法采集数据和信息，然后进行综合评价，形成评估结果，反馈给被评估单位并在一定范围内进行通报。

⑥ 采取了试点评估、逐步开展的办法。采用试点的做法能较好地协调矛盾。福建省坚持试点评估，以几个效能建设先进单位为第一轮试点，为绩效评估在全区的推广积累了经验。

福建省在实施政府绩效评估时侧重于三个方面，一是绩效方案的设计，二是试点工作的展开，三是评估结果的运用。其绩效评估的做法完整地体现了政府绩效评估理念，无论在流程操作还是绩效评估体系设计方面都为下一步政府绩效评估的实践创造了条件，并以服务型政府为导向构建了新型效率型政府，为我国政府管理体制体制改革提供了经验借鉴。

福建模式作为综合性效能监察的典型模式，已经在我国产生影响，像吉林省、重庆市等已经在全省（市）行政机关开展了行政效能监察工作。

第三节 公民导向的实践——杭州模式

政府服务质量是指政府服务能够满足规定和潜在需求的特征和特性的总和，是指政府工作能够满足人民大众需求的程度，杭州市开展的绩效评估“公民评议政府”活动正是基于此理论展开的。

2000年初，杭州市委、市政府通过调查研究，发现制约杭州发展主要有两个因素。一是发展空间问题，二是机关作风问题。为了解决机关作风问题，2000年杭州市54个市级单位全面展开满意不满意单位评选，评选的主要内容是各单位的全局观念、服务宗旨、服务质量、办事效率、勤政廉洁、工作业绩六个方面。杭州市专门成立了满意不满意评选活动领导小组办公室，负责全面工作。

活动的评价主体包括四大层面，一是市党代会代表、市人大代表和政协委员层面，二是企业层面，三是市民层面，四是市直机关互评。据统计，共发出选票5969张，回收5787张，回收率达到96.96%。2005年，杭州对考核评价体系进行了改革，成立了杭州市综合考评委员会，对各单位的工作情况通过目标考核、领导考评和社会评价三个方面进行综合考核评价。2006年8月，杭州市委在整合市级机关目标管理、市直单位满意单位及不满意单位评选和机关效能建设等职能的基础上，组建成立了杭州市综合考评委员会办公室，作为杭州市综合考评委员会的常设办事机构，主要负责市直单位综合绩效考评、效能建设等工作。

杭州政府绩效评估模式以公民为主要导向，其特点如下。

① 整合了“自上而下”和“自下而上”两种评估模式，体现了公民满意原则。满意评选活动即“公众评议政府”活动，属于近年来方兴未艾的“自下而上”的评估模式，是对“自上



而下”评估模式的有效补充。杭州市直单位综合考评模式建立在原有的目标管理、满意评选和效能监察的基础上,在机构建设、指标设置、监督管理等方面进行了有效的资源优化重组,充分显现出“1+1>2”的效果。两种评估模式的整合,既保证了组织考核的有效性,提高了公众的民主观念和参与意识,对政府工作起到监督作用,又通过民情民意表达渠道的制度化建设,进一步提升了综合绩效评估的公信度。和以前的地方政府绩效评估相比,杭州模式实现了向“公民满意原则”转变,体现了政府工作重心由“政府本位”向公民取向转变;与其他地方的“公众评议政府”活动相比,杭州市的满意评比体现了持续性、发展性。

② 推进了绩效评估从“重结果”向“过程与结果并重”转化。杭州模式加强目标任务完成情况的过程督查、加大机关和公务员行政作为的效能监督以及重视社会评价公众意见的整改和反馈等各种过程管理措施和手段的不断完善,使考评对象的注意力从结果向过程转移,从而有效促进各部门在行政行为中提高成本意识、优化资源配置,最终使综合考评达到“全面质量管理”的效果。

南京市开展的“万人评议”活动,与“杭州模式”类似。南京市政府从2001年开始,在全市范围内开展了连续数年的万人评议机关活动,邀请各个层面的群众对全市共计90个机关单位进行评议,实行末尾淘汰制,这是依据南京市政府提出的“转变政府职能,建设服务型政府”的工作重点探索实施的,开全国之先河。

所谓机关作风的“万人评议”,参与评议的人群是由10个层面的人所组成的,每年发放评议问卷12000~13000份。10个层面的评议人员从市级领导层到基层群众,中间涵盖了人大代表和政协委员、市管干部、区县机关工作人员、企业管理人员、部队及其他机关驻宁工作人员、专业技术人员、街道乡镇工作人员,除市级领导干部外其余评议人员均采用抽样办法选取。“万人评议政府”这一外部评议政府绩效的运作模式激发了普通群众参与行政管理改革的积极性,在南京市政府绩效管理改革中发挥了重大的作用,使得人民群众对党政机关的不满意率从12%骤降到1.2%,并被市民推选为2002年度影响南京经济社会发展的“十件突出成就和重大事件”之一。

南京市的“万人评议政府”在实施过程中也在不断改进,持续了几年的“群众评议打分占70分,机关作风建设工作考核占30分”的综合考评机制,在2010年变为全部由群众考评。此外,在送给评议员的材料中,还增加了一份限定在1500字内的部门职能介绍和本年度工作成效的汇报,让评议人对被评议的政府部门有更多的了解。

第四节 第三方政府绩效评价的开端——甘肃模式

第三方政府绩效评价是指由与政府无隶属关系和利益关系的第三方部门和民间机构所组织实施的评价政府及部门绩效的活动。由于第三方评价依靠其自身人才、理论和技术方面的优势,在政府绩效评价中占据极其重要的地位。甘肃省实施的政府绩效评价活动是我国第三方评价政府绩效的开端,开创了政府绩效外部评价的新形式,并成为我国政府绩效评估领域的新探索。

2004年,甘肃省为进一步转变政府工作作风,为企业创业和发展营造一个规范、严明的法制环境、诚实守信的信用环境、优质高效的服务环境和宽松和谐的创业环境,围绕树立科学发展观和提高地方政府行政能力这个主题,将全省14个市、州政府及省政府39个职能部门的绩效评价工作,委托给兰州大学中国地方政府绩效评价中心具体负责组织实施。甘肃省的这次



事件完善了评价方式,拓宽了评价主体范围,而且针对不同的省级、市级职能部门分别建立了科学的指标体系。其主要做法如下。

① 围绕树立科学发展观和提高地方政府行政能力的主题,为企业创业和发展营造一个规范、严明的法制环境、诚实守信的信用环境、优质高效的服务环境和宽松和谐的创业环境,对全省 14 个市、州政府及省政府 39 个职能部门的工作绩效进行评价。

② 评价主体以各地有代表性的非公有制企业为主,并结合兰州大学中国地方政府绩效评价中心的专家意见得出评价意见。

③ 评价指标体系按市、州政府和省政府所属职能部门两类评价对象分别设置。每套评价指标体系分别按企业、上级政府、专家三类评议主体分别设计。根据两类评价对象和三类评价主体,共设计了四套指标体系和两套调查问卷。

④ 市州政府和省政府职能部门绩效用综合绩效指数来衡量。

甘肃省用第三方来独立评价政府绩效的举措具有开创性的意义。一方面,政府能将评价自身的工作委托给学术机构,表明政府相信公众能够为政府绩效做出科学公正的评价,政府与民间的相互关系走向成熟;另一方面,民间第三方部门机构形成了一种新的评估力量,以制度化、组织化的形式参与政府绩效评价,作为公民参政议政的切入点,有利于和谐社会的建设。甘肃政府绩效评估模式主要在于评估主体的变化,政府仅仅是被评估的对象,适当派出部分工作人员参与评价过程。

甘肃实施绩效评估的主要推行者从政府转向了第三方机构,第三方机构不再是简单的评估主体,而成为绩效评估实施者和组织者,其角色发生了根本转变。根据有效治理理论,公民参与主持政府业绩评价对于公民社会的形成和政府责任心的增强都有一定的积极作用。

第五节 其他城市地区评估实践

一、武汉市

2005 年底,武汉市组建了绩效管理工作委员会,按照“十一五”规划对政府职能转变提出的新要求,结合新的形势和新的工作目标,借鉴国际知名咨询公司方法,通过深入调研和高层访谈,创建了武汉市绩效管理体系。

武汉市的绩效管理体系遵循了依法依规、突出职能、合理分类、实事求是四项原则。所谓依法依规,要求从整体上力争实现管理规范化和制度化;突出职能要求在指标体系的编制和设置上力争做到权责一致;合理分类则是要求在绩效评价和结果运用上力争科学、合理;实事求是要求设置指标客观科学,监督执行过程公开透明,评价客观公正。在绩效管理工作环节中,则是着力做好四个环节,一是指标设置,二是监控协调,三是考核评价,四是结果运用,形成了一个闭环运行的绩效管理系统。

二、厦门市

厦门市同样从 2000 年开始推行政府机关效能建设,与南京市的群众评议模式不同,厦门



市建立了以公共责任为导向的指标体系,于 2001 年整理出了《厦门市机关效能建设工作考评评分表》,针对市、各区县及各个政府部门均设置了评估指标,建立了多元化的绩效评估体制。在效能建设工作的进行过程中,厦门市还融入了电子政务的新元素,在 2006 年根据绩效评估的工作特点和工作流程,研究开发了《厦门市网上自助式绩效评估管理系统》,实现了网上报送绩效评估资料、指标评估、发布绩效评估信息、查询绩效评估成绩等便捷的考核方式。建立了网上绩效评估电子档案资料库,实现了绩效评估信息资源共享,使政府绩效管理更加科学化、规范化。

三、江财模式

南京市江宁区财政局以绩效为导向,以管理为载体,绩效文化、绩效标准、绩效评价、绩效信息四体联动的“江财模式”,也是我国绩效管理改革中的一大亮点。“江财模式”是根据江宁区领导和厦门大学公共事务学院一同承担的“江财模式:江宁财政局绩效管理模式的构建的探索与实践”课题与江宁原有的绩效管理实践相结合得出的,其创新之处在于:

① 构建理念先进。该模式没有依照传统做法关注绩效评估,而是从战略筹划阶段就决定了绩效文化、绩效标准、绩效评价、绩效信息的四体联动模式,具有理论前瞻性。

② 整合方法新颖。在整合“四体联动”模式中,根据每个环节的不同,灵活采用了各种不同的方法。

③ 管理环节创新。政府绩效管理是一个发展、开放的学科体系,具体的环节可以根据特定政府的主要管理职责,选取绩效管理中的环节将其科学整合,组成特定的管理模式。

④ 组织绩效提升。“四体联动”模式的最终构建目标就在于使得组织的整体绩效尽可能地实现最大化。目前,河南省平顶山市、海南省三亚市等 15 个地方政府已经引进或参照“江财模式”开展政府绩效改革。

四、北京模式——“三效一创”绩效管理体系

作为国家政治、经济的中心,北京市在绩效改革方面也形成了符合自身发展需要的管理模式,自 2009 年起运用“三效一创”绩效管理体系对市级国家行政机关进行绩效考核。这一管理体系荣获了第五届“中国地方政府创新奖”。该体系也被专家称为政府绩效管理的“北京模式”。“三效一创”绩效管理体系,是通过提取政府管理“核心绩效指标”,运用相对科学的方法、标准和程序,对市政府各部门履职的过程、结果进行评价和分析,促进绩效提升的管理行为和工作体系。具体来说,“三效一创”绩效管理体系主要围绕履职效率、管理效能、服务效果和创新创优四个方面设定八大指标,采取“百分制”形式进行管理和考评。这种管理体系将在第四章中有更深入的阐释。

学术界对政府绩效管理的研究也非常重视,早在 1999 年初,中国行政管理学会与有关部门就成立了联合课题组,课题组研究了公共部门绩效评估的国际实践及其特点和发展趋势,总结了我国政府机关绩效管理的发展现状,将我国各地在绩效评估方面的探索归纳为目标责任制、社会服务承诺制、效能监督和效能建设四种形式。

政府绩效管理发展趋势

当今世界各国政府绩效管理尽管存在诸多差异，但总体来看其发展大致表现为如下三个趋势。

一是由效率转向效能，由财政控制转向行为控制。在技术上体现为 ABS 系统的使用和完善。ABS (Activity Based System, 基于行为的成本核算系统) 技术的发展, 提高了行政决策的可靠性和政府行为的可控性, 其建立的假设前提是“资源(包括劳动力和物质资源)都是在执行行动的过程中消耗的”, 在这种体制下, 成本按照行为以及成本目标(项目、顾客、渠道等)进行分类, 评估者不仅能测量出整个服务成本, 而且还能精确地计算出在提供该服务的过程中每一个个体行为的成本, 并以此为基础进行预算和分配。对政府行为的测量有很多纬度, 包括“项目、服务、顾客”等, 这种绩效管理体系能使我们更好地理解每一纬度指标如何对其他纬度指标产生影响, 并能计算出其对组织整体绩效的影响。

二是由控制转向合作, 由独立评估转向客户参与。在技术上体现为 TOPS 的应用。TOPS (Total Organizational Performance System) 以 TQM (Total Quality Management, 全面质量管理) 为基础; 重视客户要求, 强调过程控制和增加团队工作, 并在此基础上进行了改进; 重视参与、沟通, 重视来自员工和客户的反馈, 完善现有的效率测量技术, 为实现不同的测量比较提供数据分析机制。

三是信息系统及电子政府的发展正成为改善政府绩效管理的新载体。绩效管理需要的信息量大, 涉及的部门多, 建立有效的评估信息传递网络, 把绩效管理的结果尽快反馈和扩散给有关政府部门, 有助于增强公共项目的管理能力。此外, 电子政府是现代政府有效行使职能的强有力的工具, 其开放性大大加强了政府行政的透明度和民主化程度, 使得行政信息的传递更为迅速及时, 反馈渠道更为畅通, 推动政府绩效管理科学化、标准化、制度化发展, 从而为整个政府绩效管理的开展创造良好的物质基础和制度环境。

从我国当前的发展趋势来看, 服务型政府的绩效评估有以下发展趋势。

一是政府绩效评估的价值取向由政府本位走向社会本位。传统的行政模式中, 政府注重的是怎样才能以尽可能高的效率和尽可能少的金钱与人力消耗来完成政府所承担的任务, 遵循效率优先的原则, 这就是政府本位的价值取向。而政府绩效评估则坚持社会本位的价值取向, 即政府绩效评估必须立足于满足社会公众的合理需求, 评估标准、指标等的设计都应从社会公众的立场出发, 反映他们的利益与需求。这种价值转向主要体现在政府绩效评估的主体日益凸显



人的全面发展,评估核心标准是社会公众需求的满足程度,评估过程中社会公众的主体作用日益凸显。

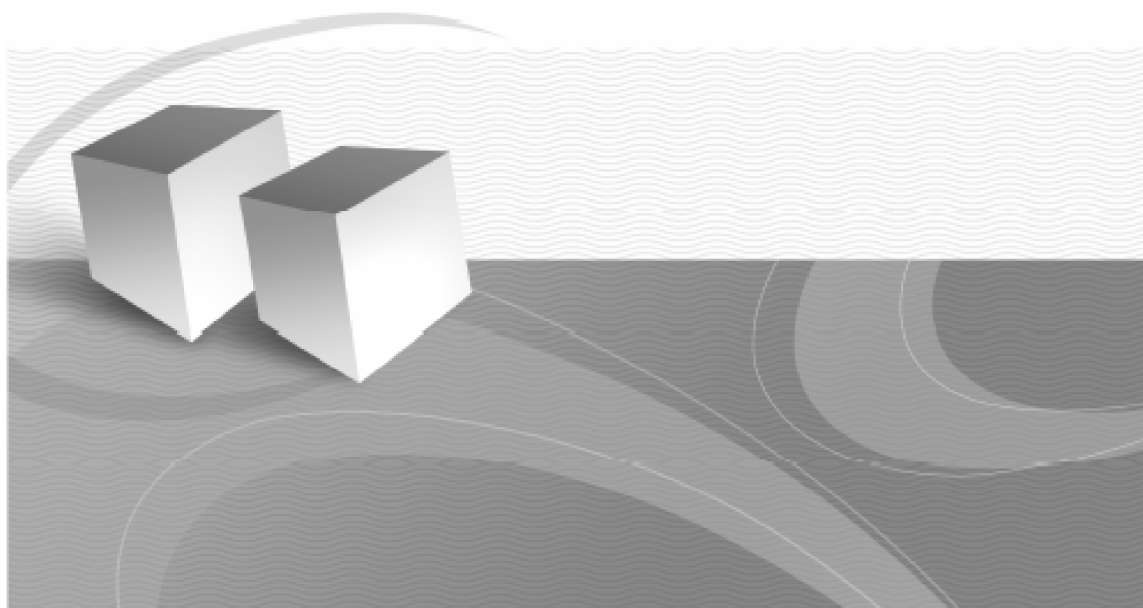
二是政府绩效评估的目标定位由内部控制走向外部问责。在传统的政府体制下,政府的行政行为更多的是政府组织内部的问题,政府管理也更为关注组织内部的管理,这种方式使得绩效目标与组织目标脱节,造成了政府和工作人员与群众脱节的现象。而政府绩效评估为这一问题带来了新的解决方式,即外部问责机制。所谓外部问责是在考察政府绩效水平的基础上启动问责程序,对政府职能的履行情况进行考察,从工作成效的角度赋予政府组织及其工作人员以新的压力,使政府绩效评估成为推动政府组织承担责任的一种有效机制。问责机制的出现,将政府组织的目标关注由内部管理扩展到外部,给予公众监督政府组织工作的渠道。在政府绩效评估实践中,外部问责的目标定位主要体现在以下几方面:政府绩效评估的模式由内向型向外向型转变,政府绩效评估的过程与结果不断公开化,政府绩效评估的功能从评判与控制走向改进与发展。

三是政府绩效评估内容由工作导向走向职能导向。由于受到经济体制的影响,我国政府习惯于以经济增长为主要工作目标,政府管理存在越位、错位、缺位等行为。在此基础上实施的政府绩效评估的一个显著特点就是把政府当前的工作当做评估的中心内容,即工作导向。而政府绩效评估的职能导向是指评估紧紧围绕政府的基本职能展开,不同的政府职能有不同的政府绩效评估内容和标准。这样一来,政府绩效评估不再关注于政府做了什么工作,做了多少,而注重其是否真正履行了自己的职责,这种变化主要体现在以下方面:政府绩效评价的基本指标依据政府职能目标来设定,政府绩效评估的重点依据政府职能重心的转移而转变,政府绩效评估的内容突出政府的社会管理和公共服务职能。

四是评估方式由“自发式”、“运动式”走向“自觉性”、“规范性”。评估方式是政府评估内部各个要素间相互联系、相互作用的运转模式。与西方国家相比,我国的政府绩效管理“规范化程度明显不足、缺乏统一的规划和指导”(周志忍,2009)。受这种政府管理方式的影响,我国政府绩效评估方式多为“运动式”、“评比式”、“突击式”的评估,如上文提到的南京的“万人评议政府”活动等,同时我国的评估大多处在探索的初级阶段。服务型政府改革目标的确立,正在改变这种模式,也在促进政府绩效评估的自觉性和规范性的提高,这主要体现在:政府绩效评估体系日渐制度化,政府绩效评估机制日益科学化,政府绩效评估活动日趋规范化。

理论篇

政府绩效管理经过 30 多年的发展，已经逐渐形成了一个完整的、综合的、跨学科的理论体系和方法论。本篇将重点介绍政府绩效管理的理论和方法。



政府绩效管理的理论

政府绩效管理是政府部门为适应经济社会全球化、信息化、知识化发展而逐步建立和完善的有效管理手段。经过 30 多年的发展，它已突破了行政管理的范畴，集经济、政治、社会、管理等于一体，逐渐形成一个完整的、综合的、跨学科的理论体系。

政府绩效管理建立在一系列交叉融合的理论之上：政府绩效管理需要明确政府的职能定位，理清政府与市场的关系，体现正确的发展理念，因此涉及公共选择理论、交易成本理论、委托代理理论等；政府绩效管理与公共管理紧密相关，因此涉及管理学理论；政府绩效评价需要明确“为谁评价、谁来评价”等问题，需要将民主公平、以人为本的政治理念引入评价体系，因此涉及政治学理论。

第一节 经济学理论——公共选择理论

公共选择理论（Theory of Public Choice）产生于 20 世纪 40 年代末，是一门介于经济学和政治学之间的新兴交叉学科，主要从新政治经济学理论的视角介绍国家的起源、政府的权利和义务、公共所有权、公共资源、公共政策、宪法、宪政、共和、民主和自由、市场与国家等方面的基础理论与基本知识，运用经济学的分析方法来研究政治决策机制如何运作。

公共选择理论的研究对象是公共选择问题，公共选择就是指人们通过民主决策的政治过程来决定公共物品的需求、供给和产量，是把私人的个人选择转化为集体选择的一种过程（也可以说是一种机制），是利用非市场决策的方式对资源进行配置，所以说，公共选择在本质上，实际上就是一种政治过程（廖荣碧，2010）。1948 年，被尊为“公共选择理论之父”的英国经济学家邓肯·布莱克（Duncan Black）发表了《论集体决策原理》一文，为公共选择理论奠定了基础。20 世纪 60 年代，美国经济学家布坎南（J.Buchanan）等人利用现代经济学方法深入分析政府管理活动，发现当政府行为具有理性经济人特征时，将无法实现公共利益的最大化，出现“政府失灵^[1]”的现象，进而提出了公共选择理论，要求建立有限政府，树立法治理念。

[1] 政府失灵：政府由于对非公共物品市场的不当干预而最终导致市场价格扭曲、市场秩序紊乱，或由于对公共物品配置的非公开、非公平和非公正行为，而最终导致政府形象与信誉丧失的现象。



公共选择理论认为，人类社会由两个市场组成，一个是经济市场，另一个是政治市场，个人在社会活动中进行经济决策和政治决策两种决策。在经济市场上活动的主体是消费者（需求者）和厂商（供给者），人们通过货币选票来选择能给其带来最大满足的私人物品，这种行为属于经济决策；在政治市场上活动的主体是选民、利益集团（需求者）和政治家、官员（供给者），人们通过政治选票来选择能给其带来最大利益的政治家、政策法案和法律制度，这种行为属于政治决策。该理论进一步认为，在经济市场和政治市场上活动的是同一个人，都是以追求自身利益最大化作为行为动机；同一个人在两个市场受不同的动机支配并追求不同的目标，在逻辑上是自相矛盾的，即“在经济市场追求自身利益最大化，在政治市场追求公共利益最大化”这种政治经济截然对立的“善恶二元论”是不能成立的。公共选择理论把人行为的两种决策重新纳入一个统一的理论模式，用经济学的方法和基本假设来统一分析人的行为的两个方面，拆除了传统西方经济学在经济学和政治学这两个学科之间竖起的隔墙，创立了将两个学科融为一体的新政治经济学体系。

1986年，布坎南在其诺贝尔经济学奖获奖演说中提出了公共选择理论的方法论，其包含的三大要素总结反映了公共选择理论的本质，并为许多其他理论奠定了基础，包括：

① 方法论上的个体主义。个人是决策的基本单位，集体行动必定是由个体行动组成的，无论是在个人活动还是在集体活动中，个人都是最终的决策者。

② 经济人假设。经济市场或政治市场中的个体都具有经济人的特征。人是理性的，总是在追求自身利益的最大化。

③ 交易政治。政治活动也是交易活动，只是交易的对象不仅限于市场性的商品，而是包括选票在内的各种利益和好处。市场与政治之间的实质差别，不是个人追求的价值或利益的种类，而是个人追求其不同利益时所处的条件和手段。

公共选择理论主要从经济学的角度来分析政府的管理活动，研究的一个核心问题是政府失灵问题。公共选择理论认为，所谓政府失灵，是指个人对公共物品的需求在现代代议制民主政治中得不到很好的满足，公共部门在提供公共物品时趋向于浪费和滥用资源，致使公共支出规模过大或者效率降低，政府的活动并不总像应该的那样或像理论上所说的那样有效。布坎南从政府政策的低效率、政府工作机构的低效率和政府的寻租活动三个方面研究了政府失灵问题，并提出从限制国家权力增长、进行宪政改革、在公共部门恢复自由竞争、推行财政立宪等方面加以纠正。针对政府失灵问题，公共管理理论主张强调个人自由和市场作用，打破政府垄断，建立公私机构之间的竞争机制，从而使公众获得自由选择的机会，并认为这是解决政府困境的根本出路。公共选择理论为政府管理改革提供的政策选择包括：

① 增加服务主体，让私人企业、非营利公共组织等，与政府机构一起参与公共产品的生产与提供。

② 创造市场机制和形成竞争格局，用公私组织之间和公共组织之间的竞争服务来为公众提供“用脚投票^[1]”的机会。

[1] 用脚投票：最早由美国经济学家蒂伯特（Charles Tiebout）提出，在人口流动不受限制、存在大量辖区政府、各辖区政府税收体制相同、辖区间无利益外溢、信息完备等假设条件下，由于各辖区政府提供的公共产品和税负组合不尽相同，所以各地居民可以根据各地方政府提供的公共产品和税负的组合作自由选择那些最能满足自己偏好的地方定居。居民们可以从不能满足其偏好的地区迁出，而迁入可以满足其偏好的地区居住。现常指资本、人才、技术流向能够提供更加优越的公共服务的行政区域。



③ 破除垄断，允许不同组织之间在职能和管辖范围上重叠交叉。

公共选择理论对政府管理理念的变化产生了重要影响，它提出是政府自身缺陷使得个人理性并不必然导致集体决策的理性，因此，政府有必要将绩效管理体系纳入公共选择程序中，对政府服务进行有效管理，使得政府最大化公众利益。

第二节 经济学理论——交易成本理论

交易成本理论（Transaction Cost Theory）也称交易费用理论，是用比较制度分析方法研究经济组织制度的理论，1937年由诺贝尔经济学奖得主、美国芝加哥大学教授罗纳德·哈里·科斯（Coase.R.H）在其重要论文《论企业的性质》中提出。

科斯在《论企业的性质》中第一次提出了“交易费用”的概念，“交易费用”所包含的就是交易成本的内容，他写道：“利用价格机制是有成本的。通过价格机制组织生产的最明显的成本就是所有发现相对价格的工作，市场上发生的每一笔交易的谈判签约的费用也必须考虑在内”。科斯于1960年发表了著名的《社会成本问题》，对交易成本的内容做了进一步界定，将交易成本定义为“为获得准确的市场信息所需要付出的费用以及谈判和经常性契约的费用”。

科斯用交易成本解释了企业存在的原因和决定企业规模的因素，并分析了企业与市场的差别与联系。他认为企业和市场是两种不同但又可以相互替代的交易制度，市场的交易由价格机制来协调，而企业的存在将许多原属于市场的交易“内部化”了。“内部化”是指在企业内部，行政命令取代价格机制成为生产活动的协调机制，企业通过市场“内部化”可以节省交易成本。科斯研究交易成本得到的结论是，通过建立一种持久性的层级性关系即制度，或者说通过将资源结合起来形成像企业那样的组织，可以减少在市场中转包某些投入的成本，因此，依靠体制组织、契约以及政策等制度，采纳和利用标准化的度量衡，能降低交易成本的水平。在新古典经济学中，市场是一个零交易成本的世界，也就是假设制度是给定不变的，这对企业为什么存在，由什么决定企业的结构和规模边界等问题都无法做出解释。科斯交易成本理论的突出贡献在于把“交易成本”概念纳入经济分析中，认为市场运行同样是需要成本的，承认交易成本的存在，并确定了交易成本对不同的契约安排等生产制度的影响，从而使经济学获得了对现实经济问题的新的解释力。

威廉姆森（Oliver Williamson）在科斯的基础上系统地研究了交易成本存在的原因和企业替代市场的理由。其主要观点是不同治理结构应该与不同的交易类型相匹配，匹配的目的是使交易成本最小化。威廉姆森提出，交易成本主要包括：搜寻成本，即商品信息与交易对象信息的搜集；信息成本，即取得交易对象信息与和交易对象进行信息交换所需的成本；议价成本，即针对契约、价格、品质讨价还价的成本；决策成本，即进行相关决策与签订契约所需的内部成本；监督成本，即监督对象是否依照契约进行交易的成本；违约成本，即违约时所需付出的事后成本。

20世纪90年代以来，西方交易成本理论有了新的发展。华盛顿大学交易学派的代表人物道格拉斯·诺斯（Douglas North）率先将交易成本的相关理论引入了政治领域。在《经济学的一场革命》中他提出：“当我到第三世界国家考察时，发现这些国家的绩效如此之差，如果考察其要素和产品市场是如何运作时，人们会看到，无论是资本、劳动还是产品市场都存在高昂



的交易成本。事实上，这些国家的社会交往及其经济活动中所面临的高昂成本是产生低水平绩效和贫困等问题的根源”。1990年，诺斯发表了名为《交易费用政治学理论》的论文，标志着交易费用（成本）政治学理论的正式诞生。诺斯通过对交易成本政治学的分析得出了结论：政治市场比经济市场更多地被交易成本所困扰，所以它的运转更没有效率。在这里，诺斯主要强调信息成本对个体决策的影响，实际上交易成本分析在政治中的运用范围比他所探讨的要广泛得多。

根据交易成本的必要性，学者将其分成两类：一类是必要的交易成本，如谈判、签约、履约、监督经济绩效等费用，是制度存在的必要条件之一；另一类是非必要交易成本，是制度中存在的应予以消除的，例如由于政府机构臃肿、人员过多等引起的效率低下产生的交易成本。学者普遍认为政府交易成本主要包括协调成本、信息成本与反腐败成本，而高昂的交易成本将大大降低政府的服务能力。20世纪90年代，美国改革大师拉塞尔·M·林登针对政府中存在高昂的信息成本，提出了“无缝隙组织”、“无缝隙政府”的概念，强调组建团队，建立以满足顾客需要为目标，围绕结果进行运作的政府服务模式。

根据交易成本理论，为实现交易成本最小化的目标，一方面要建立像企业一样的组织来代替市场，以降低利用市场机制的交易成本；另一方面，为了防止企业内部管理费用带来交易成本的上升，还要根据交易类型选择与之相匹配的治理结构。而如何减少交易成本以获得最大产出不仅是经济学的追求目标，也是政府公共服务机制设计和运行的标准。交易成本理论强调政府应提高配置能力，提高经济效率，为政府绩效评估提供了理论依据和启示，将政府的成本控制纳入政府绩效评估系统，通过优化政府组织的制度设计可以实现政府交易成本的最小化。

第三节 经济学理论——委托代理理论

委托代理理论（Principal-Agent Theory），20世纪30年代由美国经济学家伯利（Berle）和米恩斯（Means）先提出，他们主张企业所有权和经营权分离，企业所有者保留剩余索取权，而将经营权利让渡。20世纪60年代末，西方经济学家在深入研究企业内部信息不对称和激励问题时进一步发展了该理论。委托代理理论是制度经济学契约理论的主要内容之一，主要研究委托代理关系以及在利益相冲突和信息不对称的环境下，委托人如何设计最优契约激励代理人。

委托代理关系是指一个或多个行为主体根据一种明示或隐含的契约，指定、雇用另一些行为主体为其服务，同时授予后者一定的决策权利，并根据后者提供的服务数量和质量对其支付相应的报酬。其中，授权者就是委托人，被授权者就是代理人。委托代理理论的主要观点有：

① 委托代理关系是随着生产力的发展和规模化生产的出现而产生的。一方面，生产力发展使得分工进一步细化，权利的所有者由于知识、能力和精力有限而不能行使所有的权利；另一方面，专业化分工产生了一大批具有专业知识的代理人，他们有精力、有能力代理行使好被委托的权利。

② 在委托代理的关系中，由于委托人与代理人的效用函数不一样，委托人追求的是自己的财富更多，而代理人追求自己的工资津贴收入、奢侈消费和闲暇时间最大化，这必然导致两者的利益冲突，在缺乏有效的制度安排下代理人的行为很可能最终损害委托人的利益。



③ 要实现委托人的目标,需要通过契约的形式在委托人和代理人之间达成一种均衡,通过建立委托人和代理人之间良好的合作关系,减少因双方目标冲突所造成的损失,并对代理人的行为予以激励与监控,更好地满足双方的利益需求。

委托代理模型是一种分析代理关系的理论结构,主要研究委托人如何设计出一个刺激结构(契约)来诱导代理人为委托人的利益行动。委托代理关系的契约可以分为对称信息和不对称信息两种:在对称信息条件下,委托代理双方没有任何隐瞒的信息,委托人可以观察代理人的所有行为并根据实际情况对代理人进行奖罚;而更普遍的情况是信息不对称,在此条件下,委托代理双方所追求的利益都是自身利益的最大化,委托人期望其所拥有的资本能获取最大利润,而代理人则更关心自己的利益是否得到满足,比如报酬、职位、地位、生活质量等。这个前提符合目前主流经济学的“经纪人”和“理性人”的基本假设。由于委托人与代理人之间的信息不对称和利益不一致性,将带来非效率损失和代理成本。代理成本指委托人对代理人进行激励、监督所花费的代价。因此。为了减少非效率损失,委托人设计出一个契约,以给代理人部分剩余索取权作为激励,使其为了自身的利益最大化而努力,在客观上促进单位效益提高,并满足了委托人的赢利目标,达到“激励相容”的目的。委托代理模型主要有三种:一种是由威尔逊(Wilson, 1969)、斯宾塞·泽克豪森(Spence and Zeckhauser, 1971)和罗斯(Ross, 1973)最初使用的“状态空间模型化方法”(Statespace formulation),主要优点是自然表现每种技术关系,但无法得到经济上有信息的解(Informative solution)。第二种是由莫里斯(Mirrlees, 1974, 1976)最初使用,霍姆斯特姆(Holmstrom, 1979)进一步发展的“分布函数的参数化方法”(Parameterized Distribution Formulation),这种方法已成为建设委托代理模型的标准化方法。第三种方法是“一般分布方法”(General Distribution Formulation),这是一种抽象而简练的一般化模型。

委托代理理论是在契约理论的基础上发展起来的,最初仅用于研究市场交易关系,随着资本主义生产关系的建立和发展,特别在社会契约论兴起后,一批学者开始用委托代理关系来解释社会中的其他互动关系,而政府式的委托代理关系是其中最重要的研究成果。西方近代一些政治思想家认为,政府起源于公民之间签订的社会契约,是公民相互约定把一部分权利让渡给政府,由政府行使权力来保护公民的私有财产。因此,政府的权力是来自公民的委托而不是相反,公民是政府的终极委托人,政府是代表公民意志管理社会公共事务,政府权力的限度不能损害公民的合法利益。

委托代理关系是研究政府问题的一个切入点,它提出政府是社会公共责任的承担者,政府的一切行为和活动,必须坚持社会公众导向。这为坚持政府改革的民众取向和建设服务型政府提供了理论依据。但是,政府式的委托代理关系也具有其他委托代理关系的基本特征和固有缺陷,从而会导致出现委托代理问题。首先,委托人和代理人之间存在明显的信息不对称问题。代理人在从事代理活动过程中,具有特殊的信息优势,而委托人如果要获取这些与代理活动相关的信息,必须为此付出高额的信息成本。在具体的委托代理关系中,委托人往往对代理人的活动细节并不了解或保持“理性的无知”。其次,由于存在信息不对称,双方都有可能存在着不道德的欺诈行为,甚至违法行为。例如,在委托人支付代理费用的情况下,代理人采取某些机会主义行为,追求自身利益而不是委托人利益最大化,并降低自身承担的风险。在相应的控制机制不健全的条件下,监控这些不道德行为的成本非常高。最后,委托人预期效用的实现,依赖于代理人的行动,同时也取决于委托人在契约中的制度供给、彼此的承诺、激励与补偿机



制及监督制度的安排。这也是双方建立良性合作关系的必要条件。而在现实社会中,由于社会资本的缺失,委托代理关系通常会陷入“囚徒困境^[1]”之中。

由此可以看出,如何对代理人的行为予以激励与监控,建立委托人和代理人之间良好的合作关系是研究委托代理关系的一个重要问题。而对于政府和社会公众之间的关系来说,如何实现公众对政府的监控,如何保证政府实现公众利益,是研究政府式委托代理关系的重点问题。

第四节 管理学理论——新公共管理理论

新公共管理(New Public Management, NPM)兴起于20世纪70年代末西方发达资本主义国家实行的政府改革,是区别于传统行政理论的新型公共行政理论和管理模式,也是近年来西方国家行政改革的主体指导思想之一。新公共管理理论以现代经济学为理论基础,主张采用商业管理的理论、方法与技术,在政府公共部门引进市场竞争机制,实行灵活高效的人事行政管理,以提高公共管理水平和公共服务质量。

新公共管理的兴起是社会发展的必然结果和要求。首先,20世纪70年代,由石油危机引发的经济衰退、西方各国高额的财政赤字、福利国家的不堪负重以及一系列新的政治、经济等问题,成为引发政府改革的直接原因;其次,经济全球化对政府的公共管理提出了更高要求,推动西方政府实行改革;再次,随着二战后政府职能的不断扩张和规模的无限膨胀,西方各国政府普遍臃肿,效率低下;最后,新技术革命的发展要求西方各国对政府组织做出适应信息时代的变革与调整。这些因素共同促成西方各国公共行政管理的改革,西方国家普遍进入新公共管理时代。

新公共管理作为一种新的管理模式,其理论基础与传统行政模式有很大的区别。传统公共行政以威尔逊、古德诺的“政治—行政二分论”和韦伯的科层制论为理论基础,推行僵化的、等级制的官僚制组织形式,而新公共管理则以现代经济学和私营企业管理理论和方法为支撑,主张弹性的、以市场为基础的新形式。

在实践中,新公共管理对传统行政进行了彻底革新,其基本内容如下。

一、奉行顾客至上的全新价值理念

新公共管理彻底改变了传统行政中政府与公众之间的关系,政府不再是发号施令的权威官僚机构,而是以人为本的服务提供者,政府公共行政不再是“管治行政”而是“服务行政”。公民则是享受公共服务的“顾客”,政府以顾客需求为导向,尊崇顾客主权,坚持服务取向,以提供全面优质的公共产品、公平公正的公共服务为其第一要务。新公共管理关注政府项目实施的有效性,行政权力和行政行为从属和服务于“顾客”的满意度这一中心,同时,主张通过“顾客”为主体参与对公共服务的评价,保证公共服务的提供机制符合顾客的偏好,并产出高效的公共服务。

[1] 囚徒困境:博弈论的非零和博弈中具有代表性的例子,反映个人最佳选择并非团体最佳选择。



二、政府职能由“划桨”转为“掌舵”

新公共管理认为政府在公共行政中的工作应该是制定政策而不是执行政策，把管理和具体操作分开。《改革政府》的作者戴维·奥斯本等人认为，政府的角色应是“掌舵”而不是“划桨”，忙于划桨而忘了掌舵这种舍本逐末的做法是导致传统政府低效的重要原因。新公共管理主张政府部门实行高效的行政模式，即由政府部门“掌舵”，通过重新塑造市场，向私人部门施加各种可行和有利的影响让其“划桨”的模式。

三、公共管理中引入竞争机制

新公共管理主张政府管理广泛引入市场竞争机制，创造“以竞争求生存，以竞争求质量，以竞争求效率”的环境，通过市场测试，让更多的私营部门参与公共服务的提供，提高服务供给的质量和效率，实现成本的节省。竞争性环境能够迫使垄断部门对顾客的需要变化做出迅速反应。而相对于只通过政府公务员提供服务，合同外包是允许政府实验各项政策的全新供给体系，通过市场测验可以判断出新政策的合意性。

四、重视效率追求

追求效率是公共行政的出发点和落脚点。新公共管理在追求效率方面主要采取三种措施：一是实施明确的绩效目标控制。与传统公共行政重遵守既定法律法规、轻绩效测定和评估的做法不同，新公共管理主张放松严格的行政规制，实行严明的绩效目标控制，即确定组织、个人的具体目标，并根据绩效目标对完成情况进行测量和评估，由此而产生了所谓的 3E 变量：即经济（Economy）、效率（Efficiency）和效果（Effect）。二是重视行政结果。相比传统公共行政的“只计投入，不计产出”，新公共管理更加重视政府活动的产出和结果，即更重视提供公共服务的效率和质量，主张对外界情况的变化以及不同的利益需求做出主动、灵活、低成本、富有成效的反应。三是采用私营部门成功的管理手段。新公共管理强调政府广泛采用私营部门成功的管理手段和经验，如重视人力资源管理，强调成本-效率分析、全面质量管理，强调降低成本、提高效率等。

五、改进公务员制度

新公共管理主张对公务员制度的一些重要原则和核心特征进行瓦解：一是通过推行临时雇佣制、合同用人制等新制度，打破传统的文官法“常任文官无大错不得辞退免职”的规定。二是废弃公务员价值中立原则。新公共管理认为不应将政策制定和行政管理截然分开，它强调公务员与政务官之间存在着密切的互动和渗透关系，要正视行政机构和公务员的政治功能。因此，新公共管理主张让部分高级公务员参与政策制定过程并承担相应责任，以保持政治敏感性，这样不仅能使公务员尽职尽责地执行政策，还能使他们以主动的精神设计公共政策，使政策能更加有效地发挥其社会功能。



六、创建有事业心和有预见的政府

新公共管理主张政府应当有事业心，通过收费来筹款，通过创造新的收入来源以保证未来的收入。不仅如此，政府还必须转变价值观，在把利润动机转向公众使用的基础上，尽可能使政府公共管理者转变为企业家，学会通过花钱来省钱，为获得回报而投资。与此同时，新公共管理认为传统的政府缺乏预见能力，过分注重提供服务而不注意预防，结果当问题变成危机时，再花大量的金钱、精力去化解。新公共管理认为有预见性的政府需要学会预防，即解决问题而不是只提供服务。有预见的政府会做两件根本的事情：一是在做出重要决定时，尽一切可能考虑到未来；二是使用少量钱预防而不是花大量钱化解危机。

新公共管理范式的出现对传统的公共行政学范式提出了严峻挑战，它改变了传统行政学的研究范围、主题、方法、学科结构、理论基础和实践模式，日益成为当代西方公共管理尤其是政府管理研究领域的主流。新公共管理模式是政府管理体制的一次革命，也是现代社会政府公共管理的发展方向。新公共管理给政府绩效管理提出了新的要求，包括要求其：体现企业化管理的模式，建立服务型政府，引入竞争机制，建立完善的业绩考核体系等。

通过绩效考评加强政府管理是新公共管理理论最直接的体现，主要体现在三个方面：一是实行绩效考评有利于转换政府公共管理的理念。在组织内部形成浓厚的绩效意识，敦促管理者增强对政府公共项目的责任感，改进政府对公共事务管理和公共服务传递的方法。二是实行绩效考评是新公共管理理论框架的组成部分。一方面，政府在分解所提供公共产品的总体目标、分配使用公共资金的过程需要绩效考评。另一方面，公共支出管理采用的“产出预算”模式的核心就是要对支出的效果、效能进行分析和评价，并根据评价结果优化财政资源配置。

第五节 行政理论——新公共服务理论

新公共服务理论（New Public Service Theory）是以美国著名公共管理学家罗伯特·丹哈特为代表的一批公共管理学者在批判新公共管理理论的基础上提出的一种新的行政理论模式。新公共服务理论认为，政府与公众的关系不同于企业与顾客之间的关系，公众既是公共产品和服务的使用者，又是“纳税人”，有资格参与公共产品和服务生产、配置、使用的整个过程。新公共服务理论主张政府以公民为导向，以服务而不是掌舵为工作核心，服务于民而非顾客，政府的政策要有战略性，决策过程要有民主性，即政府和公众都是非常重要的参与者。

当代新公共服务的三个理论包括民主社会的公民权理论、社区和市民社会的模型、组织人本主义和组织对话理论，登哈特夫妇在此基础上，提出了新公共服务的七条原则。

① 政府工作在于服务而非掌舵。登哈特认为这是七大原则中的首要原则，公共管理者的重要作用并不是体现在对社会的控制或驾驭，而是在于帮助公民表达和实现他们的共同利益。

② 以追求公共利益为目标。公共利益是管理者和公民共同的利益和责任，是公共行政的目标而不是副产品。新公共服务提出，建立社会远景目标及其过程并不能只委托给民选的政治领袖或被任命的公共行政官员，而应该更多地让民众参与进来。政府要把公民聚集到无拘无束、真诚对话的环境中，让社会朝共商方向发展。



③ 战略地思考，民主地行动。主张以公共利益为战略目标，通过集体努力和协作的过程，最有效地贯彻执行符合公共需要的政策和计划。

④ 服务于公民，而不是服务于顾客。在政府和公民的关系中，公民不只是“顾客”，而是“所有者”或“主人”，政府不应该像企业家一样服务于顾客，而是以人民为中心，最大化公共利益。

⑤ 公务员责任不单一。公务员不应当仅仅关注市场，也应该关注宪法和法令、社会价值、政治行为准则、职业标准和公民利益，其承担的责任具有复杂性。

⑥ 重视人而非生产率。强调“通过人来进行管理”的重要性，开始关注人本精神，通过为公共行政人员提供良好的待遇，激励他们努力高效地为公民提供服务。

⑦ 重视公民权胜过重视企业家精神。强调公共行政官员并不是企业家的角色，更不是政府机构和项目的业务所有者，政府为公民所有。

新公共服务理论是对新公共管理理论的批判和超越。首先，在价值观层面，新公共管理的基本价值在于最大化实现经济（Economy）、效率（Efficiency）和效能（Effectiveness）的“3E”目标，提高公共服务产出。相比之下，新公共服务理论以民主宪政为基础，强调追求人民主权、社会公正、公共利益、社会责任等多元价值。其次，对于政府与公民的关系，新公共管理理论认为政府是负责任的“企业家”，而公民则是消费者或“顾客”，政府服务应该以顾客需求或市场为导向；而新公共服务则承认与政府互动的并不简单地是顾客，而是公民，因为公民是广大社区环境中权利的享有者和责任的承担者，而顾客则不同，顾客并没有共同的目的，相反，他们试图最大化个人利益。最后，在实际行政过程参与者层面，新公共管理认为，行政官员在实行政策过程中扮演着积极主动的政策企业家角色，而新公共服务主张公民参与行政过程，作为民主治理的一种积极参与者，行政官员有责任倾听公民声音并对其话语做出回应。由此可见，相对于新公共管理理论的公共管理理念向市场法则回归，新公共服务理论倡导民主行政和公共管理的宪政主义传统，是对公共管理公共性的回归。

新公共服务理论作为一种正在发展的新理论，并不是对新公共管理理论的完全否定，而是一种合乎社会变迁与理论变迁规律的理论创新，代表着未来公共管理理论发展的方向。新公共服务理论作为更加关注民主价值与公共利益，更加适合现代公共社会和公共管理实践需要的新的理论，在新公共管理运动中成为各国政府倍加推崇的政府改革工具。

第六节 政治学理论——新公共行政理论

新公共行政学（New Public Administration）是20世纪60年代末，由以弗雷德里克森为代表的一批新公共行政学学者提出的。新公共行政学力图摒弃传统行政的权威主义和以效率为中心的取向，试图建立以公平为中心的民主行政。

20世纪六七十年代，西方发达资本主义国家经济逐渐衰退，尤其是经过1973—1975年的经济危机之后，经济停滞与通货膨胀并存，资本主义主要矛盾进一步激化。此时，以政治—行政二分原则和官僚制为理论基础的公共行政学，强调权威主义和行政效率，忽视了政府所应承担的广泛的社会责任，已不能适应社会的需求。于是，以倡导社会公平为中心目标的新公共行政学应运而生。新公共行政学认为，公共行政的核心价值是社会主义和社会公平，主张“民



主行政”，将“效率至上”转为“公平至上”，突出政府行政管理的“公共”性质，强调对公众需要负责而不是对公共机构负责。

新公共行政学的理论观点主要如下。

一、主张社会公平和社会正义

新公共行政学认为，实现社会正义和社会公平是公共行政的目的。传统的公共行政学却因为注重效率、经济目的和管理行为的协调性，经常以牺牲社会公平为代价，相反，新公共行政学主张把社会公平作为行政原理和政府目标的一部分，作为政府基本的价值标准之一，这是新公共行政学的理论基点与传统行政学最重要的差别。

二、主张改革的、入世的与实际过程相关的公共行政学

在具体实施公共行政的改革中，新公共行政学有三点主张。第一，变革政策制度，即改革那些妨碍实现社会公平的政策和制度结构。第二，关注政策，即通过入世的、积极进取的科学方式普遍地改进影响所有人生活质量的各项政府政策。第三，典范革命，即对传统行政学的基本假定、理论框架、价值规范、研究范畴、研究方法等进行一次重大的调整，重视“行动理论”。

三、主张构建新型的政府组织形态

新公共行政学认为，传统的官僚主义组织结构使得政府失去了必要的敏感性和同情心，因此而远离社会公众，这就需要寻求不断的灵活性使变革成为经常的组织形式。与此同时，传统的组织理论只关注公共组织的内部问题，且理论构成过于空洞。这就需要从一种完全不同的角度对行政现象进行分解，通过重新定义分配过程、整合过程、边际交换过程和社会情感过程，构建新型的公共组织，进而实现社会公平。

四、主张突出政府行政管理的“公共”性质

新公共行政学认为，“公共”之于政府的重要性意义正在淡化，而公共性质、公共目的、公共利益、公共权力、公共行为等，正是政府公共管理与以产权私有为基础的企业管理的根本性区别。因此，不存在适用于一切组织的“全称性管理科学”。为了实现社会公平，必须坚持政府管理的公共性质。

五、主张民主行政，并以此作为新公共行政学的“学术识别系统”

新公共行政学认为，民主行政的核心价值观主要包括尊重民主权和意愿，实现社会正义和社会公平，反对滥用权力和行政无能。新公共行政学主张实行民主行政，以公众意愿、公共利益为导向，发展以社会公众为中心的政府组织和公共政策，强调政府代表公共利益的职能地位，



强调公众的参与,强调政府信息和公共政策的分开性,反对政府自利和代表党派价值,反对专制主义等。

新公共行政突破了传统公共行政的理论,强调把社会公平作为现代公共行政发展的价值核心,使公共行政科学的面貌焕然一新,对政府行政改革起到了一定的积极作用。

第七节 对我国政府绩效研究和实践操作的启发

一、公共选择理论——兼顾公共利益和个人利益

公共选择理论学派所提出的许多思想和见解对于正处在经济转型中的中国进一步完善政府管理体制,提高行政管理效率具有重要的启示,主要有以下三个方面。



1. 加强政府管理的法制建设

布坎南认为,为了获得满意的集体行动方案,重要的是要改善产生集体行动方案的程序和规则,即通过建立和改善政治原则,以达到改善政治的目的。我国长期以来的法制不健全导致政治领域存在诸多弊端,人治现象突出,此外,在我国经济向市场经济转型的时期,只有靠法律才能保证市场经济秩序的确立和顺利运行,政府的决策和管理活动也必须靠法律来规范。因此,我国必须加强法制建设,重视制度规则的选择和创新,尤其应该将政府的公共决策和行政管理纳入法制化轨道,加强行政立法和行政执法,改善公共决策系统,提高公共决策质量。



2. 兼顾公共利益和个人利益

公共选择理论承认政府官员的个人利益,认为政府官员不是简单的政策解释者和执行者,而是在个人利益驱动下去解释政策和执行政府计划,只要对政府官员进行有效的行为约束,就可以利用个人利益驱使政府官员努力工作和提供有效服务。由此可见,只要完善法制措施,就能统一公共利益和公共行政人员的个人利益。所以,政府应该大力加强法制建设,限制参政者和执政者用不正当手段来追求个人私利,与此同时,依靠个人利益来诱导参政者和执政者尽职尽责。在我国市场经济体制不断完善和发展的过程中,要承认公共行政人员自身经济利益的合理性,并给他们提供良好的待遇和福利,让经济收入与他们的付出相对应,使他们能够高效地提供公共服务。



3. 减少政府干预的范围

公共选择理论认为,导致政府行为低效率有两点。一是政府政策的失效,社会实际并不存在作为政府公共政策追求目标的所谓公共利益,即使现实中存在着利益比较一致的情况,由于各种公共决策体制及方式(投票规则)自身的缺陷和信息不完全等政策执行障碍,也难以达到最优化或理想的政策。二是公共物品供给的低效率,主要有三种情况导致公共物品供给的低效率:

- ① 公共机构尤其是政府部门垄断了公共物品的供给,缺乏竞争机制;
- ② 政府机构及官员缺乏追求利润的动机;



③ 监督机制的缺陷。

由于存在政府失灵问题,在建立和完善社会主义市场经济体制的过程中,必须确定好政府干预的范围、内容、方式及干预的力度,在市场机制能较好发挥作用的地方,应尽快让市场去发挥作用,政府应当补充而非取代市场机制。现阶段我国政府的首要职能是经济职能,在确定政府经济职能和其下属机构的经济职能时,应尽可能引入竞争机制,打破垄断局面。例如,在需要政府提供产品及服务的场合,应允许其他市场主体进入与之竞争;在那些确实不宜其他市场主体进入的公共产品供给领域,应尽可能由多家企业提供;在政府机关内部建立节约成本、提高效益的激励机制等。

二、交易成本理论——政府应提高经济效率,降低交易成本

为了控制交易成本,提高政府经济效率,从政府组织的制度设计方面入手是一个重要环节,而交易成本理论为此提供了有价值的分析工具,其总体思路就是要控制成本投入。这既要依赖于科学合理地设计制度,符合成本最优原则,又需要在制度执行环节中尽量减少不必要的成本损耗,具体途径有以下几种。



1. 建设合理规模的政府

政府机构改革的原则应遵循“按照社会主义市场经济的要求,转变政府职能,实现政企分开;按照精简统一、效能的原则,调整政府组织结构,实行精兵简政;按照权责一致的原则,调整政府部门的职责权限,明确划分部门之间职责分工,完善行政运行机制;按照依法治国、依法行政的要求,加强行政体系的法制建设”(陶学荣、陶睿,2006)。强化政府公共服务职能中该强化的职能,撤并该撤并的机构,并对政府的权力结构、权力分配、权力运作等制定出符合市场经济发展的新规范。只有这样,才能有廉价、务实、高效的政府,也才能从根本上降低行政的成本,提高人民的满意度和生活水平,把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益。



2. 政府职能回归社会服务

亚当·斯密认为政府的作用是“守夜人”^[1]的角色,竭力主张政府不要干预市场;美国著名经济学家弗里德曼认为,政府的责任主要是保证国家安全、制定法律、维持法律和秩序、规定产权内容,建设并维护公共事业、公共设施等。亚当·斯密和弗里德曼的核心思想都认为政府的作用主要是提供公共物品和公共服务。

自改革开放以来,我国长期处于经济建设型政府模式之中,片面注重经济建设而忽视了社会管理;政府某些经济政策的实行甚至以牺牲生态环境、就业、职工权益、公共卫生等为代价。经济建设型政府以发展经济为名,实际却是追求短期政绩,降低了公共服务的质量,这与我国政府的公共服务职能背道而驰。因此,政府职能应该从经济管理回归到为社会提供基本的公共产品和公共服务。具体到公共服务的供给上,政府首先要健全和完善民主权利保障制度,充分发挥社会的自治功能,保证人民能依法直接行使民主权利;其次,要完善公共财政制度,逐步

[1] 守夜人:典出亚当·斯密的《原富》(又名《国富论》),斯密分章分节详细讨论了政府如何以守夜为天职。根据他的论述,政府的职能主要有三项:①保护本国社会的安全,使之不受其他独立社会的暴行与侵略。②保护人民,不使社会中任何人受其他人的欺负或压迫。③建立并维持某些公共机关和公共工程。



实现基本公共服务均等化,把更多的财政资金投向公共服务领域,加大财政在教育、卫生、文化、就业再就业服务、社会保障、生态环境、公共基础设施、社会治安等方面的投入,以发展社会事业和解决民生问题为重点,优化公共资源配置,并注重向农村、基层、欠发达地区倾斜,以期逐步形成惠及全民的基本公共服务体系。



3. 建立公共服务市场化模式

“公共服务市场化”是指通过政府与社会之间的合作,利用竞争机制、价格机制、供求机制与约束机制来调动社会资源参与政府公共服务的供给过程,从而实现政府以较少的资源与较低的成本来实现提供数量更多、质量更高的公共服务的目的。

公共服务市场化的合作模式是指以政府为主导,与市场和社会力量相结合,也包括由非政府公共组织、非营利组织、民间慈善组织、志愿者组织、社区组织、公民自治组织等组成的第三部门,还包括市场中的厂商以及直接参与公共生活的公民。在这种合作模式中,公营部门管理那些强调公平、防止歧视、导向强的城市公共服务领域,而私营部门则经营有利润,能灵活、快速适应消费者需求,创新要求高的城市公共服务领域,通过这套完备的分工体系,不仅能有效推动公共服务市场化的改革,还能大大节约政府提供公共服务中的交易成本。

三、委托代理理论——建立有效的激励监督机制

在政府式的委托代理关系中,政府绩效评估是解决社会公众和政府之间委托代理问题的有效途径。然而,由于政府自身利益、政府信息优势地位的客观存在,以及政府权力自我扩张的趋势,造成了政府绩效评估的困难。为了解决因委托代理关系而导致的政府绩效评估困境,在实施绩效评估时可以从以下几个方面优化。



1. 健全政府责任机制

政府责任不仅来自法律的明文规定,同时也来自社会公众对政府部门的合理期待,即委托人对代理人的行为预期。健全政府责任机制需要加强行政制度和行政伦理建设,强化政府工作人员的责任意识,明确政府部门以及工作人员的政治责任、行政责任、法律责任、伦理责任,并把这些作为政府绩效评估标准,以促进政府为满足社会公众的需求而提高其绩效水平。



2. 建立政府信息公开制度

为了消除社会公众和政府之间的信息不对称现象,政府必须建立政务信息公开制度,让公众能够及时了解和掌握政府活动的信息。政府信息公开主要有新闻发布和电子政务建设两种措施,其中电子政务建设是现代政府有效行使职能的有效工具,能加强政治行政的透明度和民主化程度,使得行政信息传递更为迅速及时,反馈渠道更畅通。



3. 引入第三方评价

第三方评价指与政府部门无直接隶属关系和利益关系的第三方主持和组织实施的绩效评估活动。第三方评价首先可以从根本上克服政府部门既是运动员,又是裁判员的矛盾,保持评估主体的独立性,以提高评估结果的客观性,其次还可以克服社会公众评估中专业技能不足的



困境，发挥专家在绩效评估中的作用。例如，在需要运用多领域、多学科知识的特殊绩效评估活动中，可以由多方面的专家组成评估小组进行综合评价。

四、新公共管理理论——建立关注绩效的服务型政府

新公共管理理论主张政府在公共行政管理中起导向的作用，由执行政策转为制定政策。新公共管理理论对我国完善政府绩效管理产生了有益的启示，主要有以下三个方面。



1. 政府角色重新定位

重新界定政府的角色就是根据市场经济的要求来确立政府的职能，正确处理政府与市场、政府与社会的关系。我国的政府行政管理体制是在原有的计划经济体制下形成和发展起来的，权力集中，具有科层制的一般特征。新公共管理理论认为，政府不是发号施令的权威官僚机构，而是以人为本的服务提供者，政府公共行政应该是“服务行政”。新公共管理理论主张建立服务型政府，主要包含两个方面的要求：第一，政府的公共管理活动以服务社会公众为己任，并以公众的需求和利益为实施目标；第二，政府在公共管理中逐渐从一些领域退出来，让越来越多的企业型主体进入公共管理领域，政府行使宏观调控的手段为之服务。



2. 采用企业管理模式

“管理就是用于组织和激励雇员的机制，在公营部门和私营部门都同样适用”（盖·彼得斯，1988）。因此，将先进的企业管理方法和理念引入社会公共行政领域，能同样促进政府工作效率的提高。由于政府公共管理与企业管理或私营部门的管理在目的、对象和方法上存在差异，完全采用企业管理的方法来管理公共事务并不合适。政府采用企业管理模式并不是要求政府完全照搬企业的运转模式，而是把相关企业管理的理论应用到政府公共管理中，把政府管理看成对资源进行整合和调配的过程，而政府的责任就是要使各种资源达到优化配置。例如，公共管理中应该引入企业管理讲求投入、产出和成本核算的理念，这样不仅可以提高政府管理人员的责任感，还能够有效地考核政府管理人员的工作业绩。



3. 引入竞争机制

新公共管理理论认为，政府管理应广泛引进市场竞争机制，排斥公共服务供给的垄断性，能够提高公共服务供给的质量和效率，因为有效的竞争机制不仅可以提高工作效率，而且迫使垄断组织对公众的需求做出反应。因此，政府为了高效地实现公共服务的职能，应该逐渐放开公共服务市场，让更多不同的行业和部门有机会加入提供服务的行列，特别是社会性的基础设施行业。

五、新公共服务理论——以公众为导向追求公共利益

新公共服务理论主张以公共利益为战略目标，让民众参与进来，通过集体努力和协作的过程，最有效地贯彻执行符合公共需要的政策和计划。新公共服务理论的核心理念和思想为我国政府绩效评估提供了有益的启示，主要有以下几个方面。



1. 合理定位政府绩效评估的价值取向

目前,我国地方政府绩效评估的基本价值取向偏重于效率,一些地方政府及政府部门为了彰显其政绩,总是会将地方利益、部门利益超于公共利益之上。这种经济价值泛化,以经济绩效替代其他绩效的状况,严重制约了社会的均衡、全面的发展。

新公共服务理论强调经济和效率不是公共行政的核心价值,核心价值是增进、维护与实现公共利益,提供公共服务,保障社会公平与公正。随着我国科学发展观与和谐社会的提出,政府更加关注区域协调、城乡差距、生态恶化、贫富分化等社会经济政治问题,开始改变片面追求经济建设的状况,倡导经济与社会、人与自然的和谐。



2. 建立社会公众为主体的绩效评价制度

政府绩效评价的主体具有多元性,政府自身、社会公众、专家、中介组织等都可成为政府绩效的评议主体。在所有的主体当中,公众最具权威性,最有发言权,因此在政府绩效评估主体中,公民的绩效反馈权重应该是最大的。然而,目前公众评价在我国政府绩效评估过程中并没有被纳入必要的法律程序和政策之内,存在着所占权重小、随意性大等问题。因此,政府应当尽快改变以政府内部评价为核心的评价体系设计,实现由内到外,由领导为主到社会公众为主的转变,这不仅是观念上的革命,更是制度上的重新改造。



3. 完善政府绩效评估中的公民参与机制

公民直接参与政府绩效评估能够避免行政人员利用提供公共服务的机会谋求私人利益,从而致力于实现公众利益的最大化。绩效评估中引入公民参与机制体现了政府作为代理人向社会公众负责的服务理念,也是政府顾客导向的管理理念在政府绩效评估中的具体体现。完善公民参与政府绩效评估的机制主要有以下三条途径。

第一,公开政府绩效评估的相关信息。目前我国政府公共部门在绩效评估的过程中具有封闭性,缺乏社会公众和舆论媒体对公共部门的绩效评估。而评估信息知情权是公民参与绩效评估的基础和前提,只有及时、准确地公开政府绩效评估的相关信息,才能使评估成为政府与社会公众之间沟通的桥梁和纽带,更有效地开展评估工作。因此,政府仍需要进一步扩大公共部门行为的公开性和透明度,以强化公众对公共部门绩效的评估。

第二,加强公众参与的制度化建设。为了让社会公众参与政府监督真正落到实处,要在充分尊重宪法和法律赋予公民的政治权利和自由的前提下,对绩效评估中公众参与的内容、方式、途径做出明确的规定,并用法律的形式固定下来,使公众参与经常化、制度化。同时,也要提高公民参与评估的知识和能力,对他们进行培训和教育以掌握绩效评估相关的方法 and 技能。

第三,建立、健全公众参与的渠道。目前,社会公众参与我国政府绩效的渠道主要有:社会公众满意度调查,社会公众代表座谈会,顾客代表小组,公众代表参与到服务监督委员会中,社会公众申述、投诉制度。通过进一步拓展和完善这些渠道可以使更多公民参与到绩效评估活动中。

六、新公共行政等政治学理论——主张社会公平和民主行政

新公共行政学认为社会公平是社会发展的基本价值,是关乎国家发展大局、决定国家发展



方向的重大问题。社会公平机制、贫富差距等社会矛盾问题紧密相关，如果不能有效地建立和实行，将严重影响国家发展。新公共行政学所倡导的社会公平、回应性、社会责任等价值观，为我国构建社会主义和谐社会的战略目标提供了理论依据，对我国政府的公共行政改革提供了以下几点重要启示。



1. 加强民主法制建设

法律和制度是实现社会公平、正义的根本保证。只有建立和完善对保障社会公平、正义具有重大作用的法律和制度，才能保障公民在政治、经济、文化、社会等方面的权利和利益，使公民能够依法行使权利、维护权益、履行义务。此外，维护社会公平、正义，必须坚持司法公正。司法是维护社会公正的最后一道关口，也是当前人民群众重点关注的一个问题。



2. 深化改革制度

制度不完善是造成社会不公平现象的主要原因。因此，政府应加强宏观调控，通过税收、就业、教育、投资、社会保障、社会福利等一系列制度，调节不同群体间的利益差距，合理地分配公共资源。例如，政府可以改革社会分配制度，使全体人民都能享受到改革开放和社会主义现代化建设的成果，通过建立合理的分配制度，缩小收入差距；通过规范收入分配秩序，使人民群众享受基本的经济公平。



3. 完善公共政策

在我国，政府制定政策往往是中央把握宏观方向，由行政机构及其行政人员制定具体的政策方案并加以落实。因此，地方公共行政者在政策制定过程中要把政府行政同社会公平联系起来，作为政策制定的基本原理。例如，制定特殊利益倾斜政策保障弱势群体生存发展的基本权利，对弱势群体进行适当的利益补偿。



4. 关注代际公平的可持续发展

作为可持续发展的重要内容，“代际公平^[1]”对政府主要有两方面要求：一是要求政府在制定政策时坚持保护环境和资源的原则，为后代的持续发展提供一个相对公平的自然环境；二是要求政府实现制度的可持续发展，即维持并发展已建立的与社会正义相关的制度，包括各项先进、合理、公正的经济、政治及法律制度和体制，以及各项良好的社会保障制度等，使整个制度体系随着时间的推移而不断地改革和创新，将公平正义制度延续到子孙后代。

[1] 代际公平：可持续发展原则的一个重要内容，主要是指当代人为后代人类的利益保存自然资源的需求，最早由美国国际法学者爱迪·B·维丝提出。

政府绩效管理的方法

绩效评估作为新公共管理的主要工具，在西方行政改革中发挥了重要作用。从近几年的绩效评估研究趋势来看，传统的经验型、主观性绩效考核方法也逐步向全面、客观与公正方向发展。其具体表现为技术型、量化方法在绩效考核中的应用。

近年来，在全球化新公共管理思潮的影响下，一些应用于私营部门的管理工具也逐渐被运用到公共部门中，政府绩效评估过程中大量借鉴企业部门的评估方法，目的在于提高公共组织的绩效，满足公众对政府公信力和公共服务质量、效率、效益等的要求。西方国家的各级政府也开始关注并开始进行绩效改革。

除制定合理的指标外，采用何种方法进行绩效评估也是需要注意的。绩效评估的方法有很多，如 3E 评价法、平衡计分卡法、360 度绩效评价法、标杆管理法、层次分析法、数据包络分析法、模糊综合评价法等。本章主要对近几年政府绩效评价中运用的主要评估方法进行简要叙述。

第一节 3E 评价法

3E 评价法是政府绩效评估在方法探索上的开端（张军，杨景梅，2008）。随着政府行政权力的不断扩张，政府财政支出逐渐增加，政府面临日益加剧的财政危机。为了更好地控制政府财政支出，节约成本，20 世纪 60 年代，美国会计总署率先把对政府工作的审计重心从经济性审计转向经济性（Economy）、效率性（Efficiency）、效益性（Effectiveness）并重的审计，从单一指标扩展到多重指标，这就是政府施政绩效评估的雏形，俗称 3E 评价法。3E 评价法运用于地方政府绩效评价的基本框架中，也包括经济性、效率性、效益性三个指标。

① 经济性：指投入成本的降低程度，是开展政府支出绩效评价工作的初始动力之一，主要目的是建立更为有效的支出决策机制和支出优先排序机制。

② 效率性：反映所获得的工作成果与工作过程中的资源消耗之间的对比关系。效率性原则是对政府支出在项目决策机制、项目实施进度比较、项目经济和社会效益取得等方面要求的具体体现。



③ 效益性：通常用来描述政府所进行的工作或提供的服务在多大程度上达到了政府的目标，并满足了公众的需求，包括产出的质量、期望得到的社会效果、公众满意程度等。



1. 特点

3E 评价法是政府绩效评估发展过程中重要的一种评价模式，它从最初的政府管理 3E 目标中演化而来，颠覆了传统的效率至上的观念。它从单一指标扩展到多重指标，并在发展的过程中增加了公平性（Equity）指标，从 3E 变为 4E。它的优点是指标体系明确，即规范化的四指标。



2. 局限性

3E 评价法单纯强调经济性和成本的节约，与政府在社会中所追求的价值理念（如平等、公益、民主等）之间存在矛盾与冲突。同时，由于它本身只强调经济性，较为片面，缺乏统揽全局的能力，因此后来又加入了公平性（Equity）指标，发展为 4E。3E 评价法作为绩效评估的重要方法，虽然注重各要素之间的平衡，但是过于强调节约成本，对政府行为中很多涉及社会价值的权威性分配和服务性行为无法进行量化评估，而且侧重于对历史实践既定结果的审计，相对于政府行为的复杂性来说过于笼统。

第二节 平衡计分卡法

平衡计分卡法是 1990 年美国哈佛大学的罗伯特·卡普兰教授和美国复兴方案公司总裁戴维·诺顿提出的一套财务与非财务相结合的指标体系，是用于评价企业经营业绩的评估方法。它被哈佛商学院评为近百年来最具影响力的管理学说，并在企业绩效管理中取得了巨大的成功。

平衡计分卡法是应用非常广泛的一种方法，最初用于企业公司的绩效考核，后来开始向战略层面提升，并在实践过程中持续改善。平衡计分卡法从企业发展的战略出发，提供了一种全新的评价体系，它反映的是一种关于组织发展战略的全面的、科学的发展观。其操作流程主要是自上而下地对组织战略进行分解，在此过程中通过持续的互动沟通达到平衡管理、均衡发展的目的。它从组织的使命、愿景、核心价值观、战略出发，运用财务、顾客、内部业务流程、学习与成长 4 个维度来确定发展目标，再将这些目标转化为具体的绩效指标，逐级落实到部门乃至个人的具体工作当中。同时，个人以及部门的绩效目标的完成又对组织发展战略的实现形成支撑作用。它不仅是一种基于战略的绩效管理工具，也是一项先进的规范化管理制度。

平衡计分卡法的平衡计分指标体系分为三个层次。

第一层次包括 4 个领域，即财务、顾客、内部业务和内部学习与创新。

第二层次即上述每个领域所包含的内容。财务领域主要是组织怎样满足股东的需求，一般情况下主要指股东与合伙人。顾客领域就是政府（或各部门）所面临的服务对象。内部业务领域主要是政府在业务领域内必须擅长的技能。内部学习和创新领域主要是政府人员的自我学习和提高的能力。

第三层次即每一领域内的每一内容上的具体的、可量化的测评指标。



平衡计分卡不仅在企业管理领域得到了认可和采纳，在政府机关中也有非常广泛的应用。对于政府部门来说，平衡计分卡既是一种绩效评价指标设计框架，也是一种战略管理工具。从平衡计分卡本身的思想精髓及其具体内容来看，该方法在公共部门应用的关键点有：政府部门对自身战略、使命的准确分析和把握，以及对该战略在政府内部各部门的分解；政府部门对服务对象即顾客的正确认识；政府部门内部的不断学习、变革和创新氛围的形成，建立学习型政府。将平衡计分卡用于政府机关最具代表性的案例要数美国北卡罗来纳州夏洛特市政府，他们根据自身的情况提出了 5 个问题作为推广的关键区域，并将其转化为平衡计分卡的关键战略目标。实践证明，他们取得了巨大的成功，同时这也证明了方法本身的科学性。



1. 特点

- ① 平衡计分卡法首先是一个战略管理系统，其次才是业绩评价系统。
- ② 平衡计分卡法实现了财务指标与非财务指标的结合，业绩的短期评价与长期评价的统一。
- ③ 平衡计分卡法自身的特点决定了其运用于政府绩效评估指标体系的可行性。具体表现如下：
 - 平衡计分卡法基于平衡理念，强调组织绩效的高低和优势并不直接取决于组织的“财务指标”，而更加注重组织的可持续发展的能力和价值创造能力。对于政府绩效评估指标，评价体系设计也强调“平衡”、“统筹”理念。
 - 平衡计分卡法把战略置于中心地位，将组织战略目标转化为绩效评价指标，然后通过具体指标将组织及员工的行为与这些目标联系起来，从而实现组织战略目标，提高组织绩效。
 - 平衡计分卡法为组织绩效评估提供了定性分析与定量分析两种不同途径。



2. 局限性

- ① 平衡计分卡法实施难度大，工作量也大。一个组织，若没有明确的组织战略，或者高层管理者缺乏分解和沟通战略的能力和意愿，或者中高层管理者缺乏指标创新的能力和意愿，则不适合使用平衡计分卡法。在对于战略的深刻理解外，需要消耗大量精力和时间把它分解到部门，并找出恰当的指标。
- ② 部分指标的量化工作难以落实，这就产生了一些实践过程中的问题，如客户指标中的客户满意程度难以量化的问题。
- ③ 权重分配问题：不同的层面及同一层面的不同指标分配的权重不同，可能会导致不同的评价结果。
- ④ 平衡计分卡法不适用于个人绩效的考核。

第三节 360 度绩效评价法

360 度绩效评价法，又称“360 度绩效反馈”或“全方位评估”，它作为绩效管理的一种评价方法，由被誉为“美国力量象征”的典范企业英特尔公司首先提出并加以实施，目前正在被



越来越多的国际知名大企业所运用。据悉,在《财富》排出的全球 1000 家大公司中,90% 以上在职业开发和绩效考核中应用了 360 度绩效评价法,并取得了成功,有力地促进了这些企业的变革和发展(朱孟才,2008)。所谓 360 度绩效评价是指从员工自己、上司、直接部属、同事甚至顾客等全方位的角度来了解个人的绩效,也就是把被评估者或组织看成圆心,被评估者的上级、下级、同事、自己和相关客户分布四周,对被评估者从不同的角度进行考评。

360 度绩效评价法的理论和实践基础在于组织成员的满意度和全方位的质量管理。通过 360 度绩效评价,可收集到多方面的评估信息,从而从内外、正反、上下的多个维度,对组织绩效提出较公正和符合实际情况的评估标准和结果。

360 度绩效考评体系应用于政府部门的绩效评估主要体现在两个方面:一是政府组织的绩效评估,二是政府人员的评估。它包括政府部门和人员的自我评估、上级评估、外部专家评估及社会公众的评估等。通过 360 度绩效考评可逐步实现官方评估与民间评估并重,形成公众监督和上级监督相结合的绩效推动机制。



1. 特点

360 度绩效评价法开放了公众参与渠道,有助于提高政府透明度,促进政府与公众间的良性互动,使政府从传统管制型政府向服务型、回应型和责任型政府转变。同时,它强调反馈沟通和信息交流,有利于建立更为和谐的工作关系,能为政府工作人员的职业生涯设计提供依据。



2. 局限性

360 度绩效评价法实施过程中可能会遇到传统文化观念、员工情感及心理因素的制约等障碍,还可能会受到技术手段薄弱的牵制,而且成本较高,培训难度较大。白旭鹏(2005)在《360 度绩效考评模型构建研究》一文中提到实行 360 度考核时存在两个方面的缺陷:

① 处理信息困难。360 度绩效评价法涉及的数据和信息比单渠道考评法要多得多。

② 在实施 360 度绩效考评的过程中,可能会在组织中造成紧张气氛,从而出现专断、组织成员忠诚的消失、监督失效、裙带关系等现象。

第四节 标杆管理法

标杆管理^[1]法起源于 20 世纪 70 年代末至 80 年代初美国学习日本的运动中,由美国施乐公司于 1979 年首创,是现代西方发达国家企业管理活动中支持企业不断改进和获得竞争优势的最重要的管理方式之一,与企业再造、战略联盟并称为 20 世纪 90 年代三大管理方法。其基本思想就是系统优化、不断完善和持续改进。标杆即榜样,标杆管理法可以概括为组织或企业在不断寻找和研究同行一流公司的标杆实践中,以最先进的基准目标与本组织或企业进行比较、分析、判断,并促使组织或企业将一些最优化的标杆目标不断应用于整个改进和实践的活动当中去,从而进入赶超一流公司、创造优秀业绩的良性循环和模仿创新的过程。标杆管理法

[1]《韦氏大学辞典》(第 9 版)将标杆管理(标杆)界定为“一个可以以此制定测量标准的参照点”,以及“担当某种他人可以据此进行测量和评判的标准的東西”。



本质上是一个系统的、持续性的评估过程,通过不断地将企业流程与世界上居于领先地位的企业相比较,获得帮助企业改善经营绩效的信息。标杆管理法较好地体现了现代知识管理中追求竞争优势的本质特性,因此具有巨大的实效性和广泛的适用性。

标杆管理法最初应用于度量制造部门的绩效,随后发展到营销管理、库存管理、成本管理、市场营销、质量管理、人力资源管理、新产品开发等业务部门,20世纪90年代初期逐渐被引入公共管理领域。将标杆管理法应用于政府部门,一方面强调政府应该逐渐从管制型政府向服务型政府过渡,并树立顾客意识;另一方面,政府部门还应不断学习、鼓励创新氛围的形成,建立学习型政府。虽然目前这一方法在政府部门的应用较少,但政府部门在标杆管理的实施和操作上有其特有优势:政府部门之间较少存在竞争关系,更易于接触;更容易通过公开途径得到相关数据;相同职能架构的政府部门之间可比性高;同时,政府部门也更容易借助上级业务或行政主管部门的协调来完成工作。

根据标杆管理的倡导者和先驱人物之一的罗伯特·C·坎普(Robert C. Camp)的描述,标杆管理的最佳流程模式应该分为5个阶段,包括:计划阶段、分析阶段、整合阶段、行动阶段和完成阶段。其中,计划阶段主要是明确标杆内容,选择标杆,收集资料和数据;分析阶段主要任务是分析差距,拟定绩效目标;整合阶段主要是交流以获得认同,确定部门目标并改善方案;行动阶段主要是制定具体行动方案,实施行动方案并监测进度;完成阶段主要是全方位整合各种信息并调整标杆。



1. 标杆管理法与 3E 评价法的比较

3E 评价法的指标仅限于经济、效率和效益,比较片面和单一,在评估内容上侧重于对历史事件既定结果的审计,以对下一年度的财政拨款做出预测,这种评估方法相对于政府行为的复杂性来说过于笼统。而标杆管理法的指标体系比较全面,除了经济层面的指标外,还包括政府提供的公共产品(如教育质量)的比较评估,以及政府在公益性活动中所作努力的指标等,这些指标体系的内容在一定程度上引导着政府努力的方向。因此,标杆管理法可以使政府全面考虑自身在社会中应承担的责任,从而对社会的全面发展起到领导作用。另外,标杆管理的评估方法是通过比较来实现评估的,具有独特性。

标杆管理法的第一步是确定标杆作为政府奋斗的目标。在每一个实施阶段结束后都把结果与确定的标杆相比较,进行阶段性的总结评估,以对下一阶段的方法做出调整,直至最后达到标杆水平,确定更高的标杆。这里比较和评估完全融为一体,通过比较实现评估,以评估促进与更高水平的比较。而 3E 评价法仅仅集中于实施结果的审计,缺乏标杆的引导和激励作用。



2. 特点

① 标杆管理法的基本思想就是系统优化、不断完善和持续改进,其关键在于指标体系的设计要科学、合理、全面。它具有应用领域的广泛性、极强的可操作性、较大的现实性和巨大的实效性。

② 它具有最佳实践和度量标准两大工具,可以使目标更加明确和具体。

③ 它是一项再造流程的工具。

④ 标杆管理法比其他管理方法更加强调持续改善的观念。

⑤ 标杆管理法有利于创建学习型组织。

3. 局限性

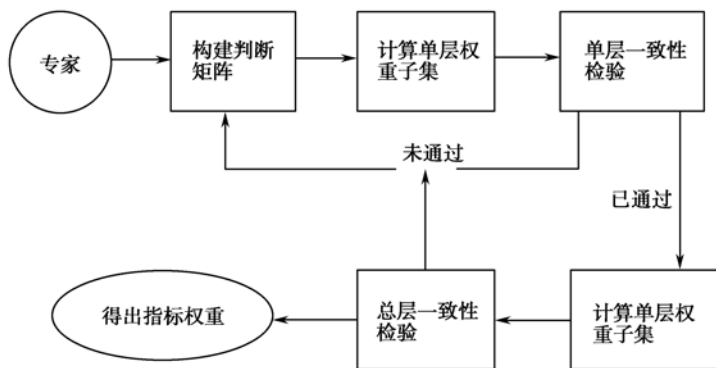
严格来讲，标杆管理法通常应用于组织的某一个具体的计划或职能，因此它并不是对整个组织的运行进行评估。由于不同组织的特异性，在某一组织中起作用的实践行为，在另一组织中则达不到预想的效果，所以这种方法在实际当中经常无法执行。将标杆管理法应用于政府部门绩效评价的美中不足在于，应用方法的实践过程中要谋求效率与发展的平衡还存在诸多问题，如地方政府对社会长远发展的认识不够，过于追求经济增长等。

指标的确定虽然比较灵活、全面，但随意性较强，易导致指标体系的繁杂，使评估成本加大，同时要求评估人员有较高的素质。

由于标杆管理法源于企业的绩效管理，在引入政府绩效评估后，仍摆脱不了对管理主义的强调，从而片面追求组织绩效。而对于政府以及许多公共组织来说，绩效并不是唯一追求的目标。政府同时也承担很多无明显绩效的公共产品的提供，由于公共产品不像企业所提供的产品一样，它通常是一种“非商品性的产出”，无法将利润作为衡量的标准，因此将标杆管理法应用于政府等公共部门绩效评估容易使组织忽视政府的公共性本质，使公共性受损，同时在具体实施过程中也存在数据方面的障碍。

第五节 层次分析法

层次分析法是在 20 世纪 70 年代中期由美国匹兹堡大学教授、运筹学家托马斯·塞蒂正式提出的，它是一种定性和定量相结合的、系统化、层次化的分析方法。其基本思想是首先将复杂问题分解为多个组成因素，并将这些因素按支配关系进一步分解，按目标层、准则层、指标层排列起来，形成一个多目标、多层次的模型，形成有序的梯阶层次结构。通过两两比较的方式确定层次中诸因素的相对重要性，然后综合评估主体的判断，确定诸因素相对重要性和总顺序。层次分析的基本步骤可以概括为：明确问题和建立层次结构；构造判断矩阵；层次单排序；层次总排序；一致性检验。层次分析法实施流程图如图 5-1 所示。



资料来源：胡淑晶，政府绩效评估的理论和方法，甘肃社会科学，2005 年第 6 期。

图 5-1 层次分析法实施流程图



政府绩效评估指标体系是一个具有多层次、多指标的复合体系，层次分析法通过构造判断矩阵，先对单层指标进行权重计算，然后再进行层次间的指标总排序，确定所有指标因素相对于总指标的相对权重，为确定类似指标体系权重提供了一种很好的解决途径。在用层次分析法解决政府绩效评估问题时一般有以下4个步骤：

- ① 建立政府职能评价的递进层次结构；
- ② 建立判断矩阵，确定要素权重；
- ③ 运用影响矩阵赋予评价二级要素权重；
- ④ 确定评价方案要素的评分标准。

层次分析法的应用使得在解决政府制度绩效评价这类复杂的、多目标的决策问题时，只需要利用较少的定量信息就能使决策的思维过程数学化，避免了多目标、多准则、无结构特性的复杂决策问题的主观决策误差。



1. 特点

层次分析法的基本思想就是将组成复杂问题的多个元素权重的整体判断转变为对这些元素进行“两两比较”，然后再转为对这些元素的整体权重进行排序判断，最后确立各元素的权重。利用层次分析法，在降低动作难度、提高指标权重的精确度和科学性的同时，通过采取对判断矩阵进行一致性检验等措施，还有利于提高权重确定的信度和效度。再者，计算矩阵特征向量时，可以利用和积法、幂法和方根法等多种思路，并可以应用计算机来处理数据，具有较强的可操作性。



2. 局限性

层次分析法本身的限制在于：运用两两比较法来给多个指标确定相对权重时，容易破坏排序的传递性；同时该方法的应用需要一套确定的指标体系，从而使层次分析法的应用很可能只是在非科学的指标体系上进行量化。另外，政府绩效指标之间本身存在很强的相关性，而层次分析法无法处理指标之间的相关性。

第六节 数据包络分析法

数据包络分析（Data Envelopment Analysis, DEA）法是1978年由美国著名运筹学家查尼斯（A. Charnes）和库伯（W. W. Cooper）等在“相对效率评价”概念基础上发展起来的一种新的系统分析方法。数据包络分析法是运筹学、管理科学与数理经济学交叉研究的一个领域，该方法及模型自提出以来，便广泛应用于管理学、经济学、军事学等诸多领域和不同行业、部门，现已成为运筹学的一个新的分支。数据包络分析法利用数学规划模型来比较决策单元之间的相对效率，从而对决策单元的绩效做出评价。它主要用在多输入—多输出的系统模型中，对于评价相同（相似）类型部门间相对有效性问题具有突出优势。每个类型相同的企业以及政府工作性质相同的职能部门等，都是一个决策单元（Decision Making Unit, DMU），在评价这些成员单位的绩效时，根据经济学的成本—效益模型，把它看成是具有多个输入（输入越小越好）和多个输出指标（输出越大越好）的多目标决策问题。数据包络分析的目的在于确定哪一个决策



单元用最小的投入生产最大产出。应用 DEA 方法的步骤为：确定评价目的；选择决策单元；建立指标体系；选择 DEA 模型；进行 DEA 分析；给出综合评价结论。

在数据包络分析法运用于具有多投入、多产出以及评价对象多元性特征的地方政府公共事业管理绩效评价的过程中，尤其是对比相同职能的不同部门之间绩效的相对有效性时，表现出了很强的适应性和优势，而这一优势在企业应用中也已经得到验证。



1. 特点

DEA 方法可视为一种新的“统计”方法。传统的统计方法是从大量样本数据中分析出样本集合整体的一般情况，其本质是统计平均性。DEA 方法则是从样本数据中分析出样本集合中处于相对最优的样本个体，其本质是个体最优性。它致力于将有效样本与非有效样本分离的“边界”方法，克服了错用生产函数的风险及平均性的缺陷。

DEA 方法是一种非参数方法。它能同时处理多项投入以及多项产出的效率，此法所衡量出来的效率值具有一种“相对的”概念，它是通过所有的投入-产出数据以数学规划方法找出的比较的参考基准，即观察值凸集合。依据此参考基准，凡是落在生产前沿面上的所有 DMU，即被认为其产出与投入之间是具有相对效率的；相反，凡是没有落在生产前沿面上的所有 DMU，即被认为其产出与投入之间是相对无效率的。另外，这个构造的生产前沿面，不仅可以衡量每个 DMU 的相对效率，还可以对无效率的 DMU 提出绩效改善的方向。因此，DEA 方法是具有公平性与客观性的绩效评估工具。



2. 局限性

数据包络分析法的优势在于评估绩效的相对有效性，而弱点也在于此。所谓具有相对有效性，是指在对相同或近似部门进行评估时，对部门之间的绩效进行比较，最后选出绩效最好者作为 DEA 有效决策单元。通过这种方法最后选出的绩效最好者仅仅是按照该方法评出的有效决策单元，因此就会存在所评价的部门本身绩效并不好，但仍然能够根据评估方法得出相对有效的结果，从而与实际评价要求产生偏差。

第七节 模糊综合评价法

模糊综合评价法是一种基于模糊数学的综合评价方法，该方法根据模糊数学的隶属度理论把定性评价转化为定量评价，即用模糊数学对受到多种因素制约的事物或对象做出一个总体的评价。一般而言，模糊综合评价法的具体步骤如下：

- ① 建立评判对象的因素集，对某一事物进行评价；
- ② 建立评判集；
- ③ 建立单因素评判；
- ④ 综合评判。

基于绩效的多因性和多维性，绩效评估的进行也要受到多种因素（即绩效评估的指标，在模型及算例中称之为因素）的影响，需要从多种维度去评估。而模糊综合评价方法正迎合了这



种需求,它的运用将促进政府绩效评估定量分析方法的发展,使评估的结果更加客观精确,且便于操作。

模糊综合评价法可以用来对公共管理中的人、事、物进行比较全面、正确而又定量的评价。对于公共管理中方案、人才、成果的评价,人们的考虑往往是从多种因素出发的。评价一个大型公共项目一般从经济、社会、科技、生态等方面进行,而这些评价一般只能用模糊语言描述。评价者从考虑问题的诸因素出发,参照有关的数据和情况,根据他们的判断对问题分别做出“大”、“中”、“小”,“高”、“中”、“低”,“优”、“良”、“可”、“劣”,“好”、“较好”、“一般”、“较差”、“差”等程度的模糊评价,然后通过模糊数学提供的方法进行运算,即能得出定量的综合评价结果,从而为正确决策提供依据。

模糊综合评价法在政府绩效评估运用中能够使定性的评价得出量化的结果,而且在对各项指标评价之后可清楚明确地对其进行比较,得出各项指标的强弱。同时,模糊综合评价法考虑了各种因素的影响,通过一定的标准做出比较分析,找出差距,这有助于公共组织找出问题的根源,从而提出有针对性的改进策略。

利用模糊综合评价法对政府部门绩效进行考核,在实际操作中,必须注意以下几个问题。

一是要保证取得的基础评价数据的客观、可靠。模糊综合评价法虽然是一种科学的评判办法,但如果评判的基础数据失真而不能反映客观实际,则建立在失真数据之上的判断结论也必然是谬误。

二是要科学合理地选择评价因素集。所选因素要能够全面反映政府部门的工作全貌,各因素含义要明确清晰,尽量减少甚至杜绝歧义,这样接受调查者才能易于做出明确评价。

三是要选择合适的模糊算子。模糊算子有多种,采用不同的模糊算子得出的运算结果也不同。

四是要借助计算机处理数据。由于模糊综合评价法数据处理烦琐,特别是在评估对象多、评估因素多时,手工数据处理过于复杂且难以保证计算正确。计算机擅长处理有规律的重复性运算,可以通过编程序处理数据,在提高效率的同时保证计算结果的准确性。



1. 特点

模糊综合评价过程与人类认识事物由表及里、逐步深入的规律相一致。通过建立评价因素集与评语集之间的模糊关系矩阵,能更加客观、全面地反映各要素之间内在的有机联系。其最终求得的是决策集,而非一个数据。决策集较全面地反映了被评价对象相对于评语集各等级的隶属度,使考核者能够更加全面地了解被考核者的多重属性。



2. 局限性

模糊综合评价法在现实应用中由于实际问题的种种约束,在得到真正需要的合理结果的过程中还存在一定的难度。刘萍、薛芳(2006)在《我国政府部门绩效的模糊评价与实证分析》中认为模糊综合评价法在评价过程中存在着主观因素,包括评价人员不同程度地存在感情上的偏颇等。



第八节 其他方法

除上文提到的 7 种评估方法之外,政府绩效评价的方法还有欧洲行政学院提出的通用评估框架、逻辑模型、关键绩效指标法、绩效棱柱模型等方法。

一、通用评估框架

通用评估框架(Common Assessment Framework, CAF)的试行版于 2000 年 5 月在第一次欧盟公共管理质量大会通过,该评估模式建立在欧洲各国通行的全面质量管理框架(即卓越模型, Excellence Model)之上,旨在通过组织的自我评估和诊断,促进组织的学习和改进,即学习了解组织自身状况、运行方式和管理行为,致力于过程变革和改进的目标,不断提高公共部门自身的管理质量,从而推进公共管理现代化。通用评估框架包括促进和结果两大要素,共 9 个因素。其中,促进因素包括:领导力、人力资源管理、战略与规划、伙伴关系和资源、流程与变革管理;结果要素包括:员工结果、顾客/公民结果、社会结果和关键绩效结果。9 大指标下又包括了 27 个次级指标,三级指标则根据具体实施过程由评估对象自行完成。将 CAF 运用于公共管理最初旨在建立一个适用于所有公共部门的通用的管理质量评估框架,为其提供一个简便、易行的自我评估工具。其应用领域包括海关、税收和财政、经济和农业、卫生、社会服务、教育和研究、地方行政部门和运输等部门。



1. 特点

首先,通用评估框架具有自我评估性、普遍适用性、可比性、简便性、经济性、初级性、兼容性、一致性、自愿性以及权变性。其次,通用评估框架充分吸纳了全面质量管理、平衡计分卡、卓越绩效模式等企业绩效管理工具中最前沿成果的合理要素。最后,它融入了公共管理的管理经验。



2. 局限性

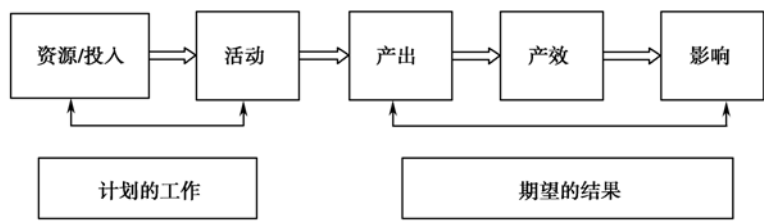
① CAF 的复杂性使其在公共组织中全面推行具有相当的难度。同时,CAF 过于关注内部组织框架和管理问题,并没有充分考虑公共部门的特殊的运作环境。

② 政府绩效评估从根本上讲不能由政府组织自身说了算,不仅要有公共组织自身的评估,而且还应当有第三方评估的介入才能使评估更客观公正。将第三方评估引入公共服务评估是一项开创性的工作,但这项工作又是一项极具挑战性的工作。

二、逻辑模型

逻辑模型(Logic Model)最早起源于私立部门的全面质量管理评价,之后被广泛应用于公共部门、政府部门和非营利性组织。典型的逻辑模型通过对事件背景的分析,借助逻辑推理思维,把事件分为投入(Inputs)、过程(Process)或活动(Activities)、产出(Outputs)、产

效（Outcomes）和影响（Impacts）等要件，并寻求这些要件之间的关系，找出投入资金与产出效果之间的内在联系。基本逻辑模型如图 5-2 所示。



资料来源：程晓龙，逻辑模型及其在绩效管理中的作用，卫生软科学，2007 年 4 月，第 21 卷第 2 期。

图 5-2 基本逻辑模型

- ① 投入：是指用于活动的财力、人力、物力资源。
- ② 活动：是指采取的行动或进行的工作。通过活动来调动相应的投入。
- ③ 产出：是指通过活动实施而产生的产品、商品和服务。同时，产出也可以包括由活动引起的变化，这种变化和实现产效相关。
- ④ 产效：是指能够在项目期内实现的变化。它源于众多的产出，描述潜力的释放。
- ⑤ 影响：是由活动直接或间接产生的效果，可能是预期的或未预料到的。影响包括正面的和负面的、基本的和继发产生的。

总之，逻辑模型注意分析事件之间的联系，注重事件之间的逻辑关系。

逻辑模型在绩效管理中的应用主要有：为结果管理提供框架基础，为公共支出绩效管理的多目标管理和设计绩效评价指标提供一般思路。

逻辑模型的适用范围包括项目策划设计、风险分析、评估、实施检查、监测评价和可持续性分析等。目前有三分之二的国际组织把它作为援助项目的计划、管理和评价方法。

1. 特点

① 逻辑模型提供了如何进行多目标量化管理的思路，具体体现在它将多目标转化为“指标效果”。逻辑模型把指标按投入、产出、效果和影响进行分类，并确定每个指标的评价标准，决定期望绩效，再根据重要性原则，赋予各项指标不同的权重；其次，逻辑模型以量化指标来描述评价结果，因此要求最终的绩效评价指标尽量选取量化指标；最后，逻辑模型通过多项可测定指标来描述效果。

② 逻辑模型有图示说明的特点，可用系统思想和计划更好地描述项目。

③ 在逻辑模型中，随着计划的实施，可以调整方法和改变进程。进行的评估、评论和修正可以产生更好的项目设计，以及通过开发实施，系统地监控、管理和报告项目产效。

2. 局限性

逻辑模型要求最终的绩效评价指标尽量选取量化指标，但由于公共服务效果是外溢的，因而，并非产生的绩效指标都可以量化。评价过程中会存在评价人员的主观价值判断替代社会价值判断而产生的矛盾问题。因此，对于那些反映主观要求如群众满意率的指标，应当来自抽样调查，避免选取那些由评价人员主观打分的指标。



三、关键绩效指标法

关键绩效指标（Key Performance Indicators, KPI）是通过对组织内部某一流程的输入端、输出端的关键参数进行设置、取样、计算、分析，衡量流程绩效的一种目标式量化管理指标，是把组织的战略目标分解为可运作的远景目标的工具，是企业绩效管理系统的基础。KPI 起源于英国的建筑业，之后被广泛应用于公共部门等领域。

KPI 方法之所以可行，是因为它符合一个重要的管理原理，即“二八原理^[1]”。



1. 特点

① KPI 设立的原理简单明了。

② 具有高度的参与性，在 KPI 考评的实施中，下级不再是被动的执行者，而成为主动的参与者，有利于激发员工的创新精神和积极性。

③ 具有自我控制性和鲜明的培养性。KPI 考核的一个优点是使每一个员工能够控制自己的成就。它把外部控制代之以更严格的、要求更高的、更有效的内部控制。同时，根据设置的目标对下级的完成情况进行总结、反馈、调整是 KPI 考核中的关键环节，在这个总结、反馈过程中，上级与下级常常共同探讨需要进行怎样的培训才能实现预期目标。

④ 考核指标少，并且目标值的设立是根据实际情况而定的。

⑤ KPI 的考核指标是动态的、关键性的，并且具备可控与可管理性。



2. 局限性

① KPI 没能提供一套完整的对操作具有具体指导意义的指标框架体系。

② KPI 的确定是自上而下、层层分解的，容易导致 KPI 的设定不够科学。

③ KPI 方法是客观考核方法，而在实际绩效考核工作中有些指标是无法定量的，所以它必须和一些定性的考核方法一起使用。

④ KPI 方法只明确了“考什么”，即用哪些指标来考核，而它对“如何考”和“谁来考”关注并不够，必须和其他考核方法共同使用才能取得好的效果。

⑤ KPI 绩效管理本质是找出本企业或本部门成功的关键要素，再确定反映这一要素特性的关键指标，这些指标就是衡量企业、部门绩效的依据。但按照实施 KPI 绩效管理的原则和步骤，在实施 KPI 绩效管理的过程中，尤其是在对部门进行考核时，考评指标往往倾向于定位在部门绩效的结果上，指标体系忽视了部门之间的相互配合以及与组织战略的关系。

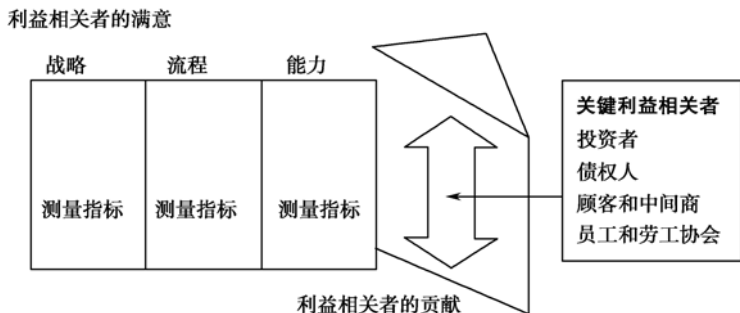
四、绩效棱柱模型

绩效棱柱（Performance Prism, PP）模型是乌克兰菲尔德学院教授 Andy Neely 与安达信咨询公司于 2000 年联合开发的三维绩效框架模型，用棱柱的五个面分别代表组织绩效存在内在

[1]“二八原理”是意大利经济学家帕累托提出的，又称冰山原理，是“重要的少数”与“琐碎的多数”的简称。帕累托认为：在任何特定的群体中，重要的因子通常只占少数，而不重要的因子则常占多数，反映在数量比例上，大体是 2：8。



因果关系的5个关键要素：利益相关者的满意、利益相关者的贡献、组织战略、业务流程和组织能力。与平衡计分卡法相比，绩效棱柱模型从只关心一个或两个利益相关主体的观念中转变过来，逐步关心组织所有重要的利益相关主体。绩效棱柱模型展开图如图5-3所示。



资料来源：全笑蕾，盛靖之．超越平衡计分卡的绩效管理新框架——绩效棱柱．科技创业月刊，2006年第3期。

图 5-3 绩效棱柱模型展开图



1. 特点

- ① 从价值取向上来说，绩效棱柱模型坚持利益相关者价值取向理论，而非股东价值理论。
- ② 从方向上来说，绩效棱柱模型对利益相关者采取双向化的态度。在从利益相关主体那里得到贡献的同时，还关注利益相关主体的满意程度。
- ③ 绩效棱柱模型考虑到了利益相关者与组织之间的“动态关系”。
- ④ 绩效棱柱模型促进了战略图的应用，深入到成功和失败的潜在方面，使人们清楚地看到在战略图中应该包括什么样的因素及它们如何通过组织进行整合。
- ⑤ 绩效棱柱模型的绩效计量指标系统全面。在该方法的每个方面都存在着绩效的计量问题，计量指标既包括财务指标，又包括非财务指标；既有内部指标，又有外部指标；既有数量指标，又有描述性指标。
- ⑥ 绩效棱柱模型是全方位的。它以现有的测量框架和方法为基础，对其进行整合，提供了一种更加全面且易于理解的测量框架。

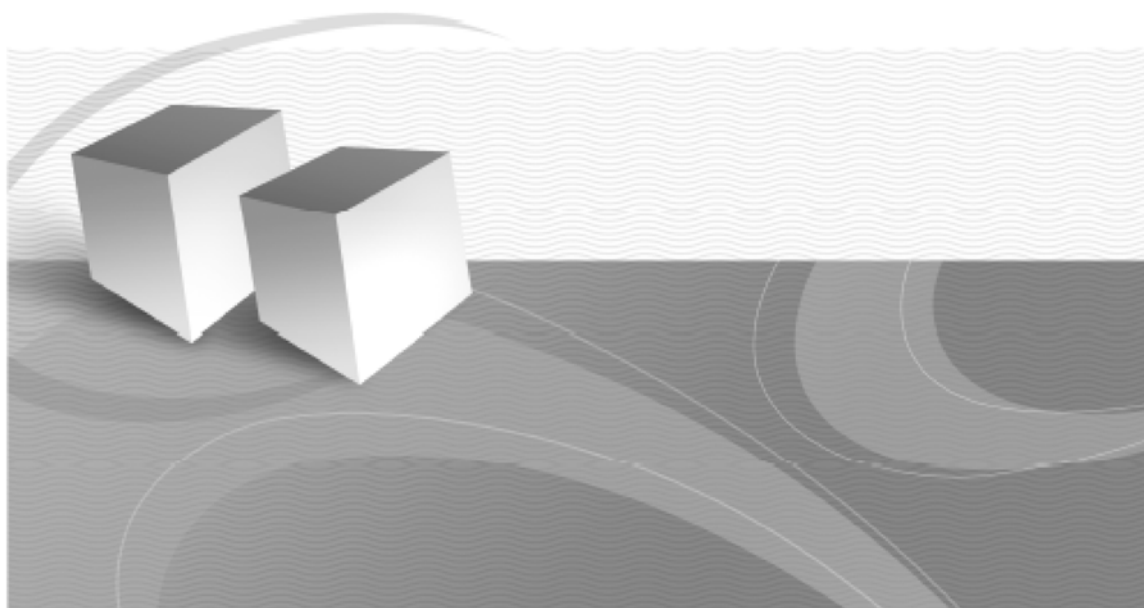


2. 局限性

- ① 非财务指标难于计量，且精确度不够。
- ② 财务指标与非财务指标的权衡和搭配困难。
- ③ 由于现有的管理者补偿大多依据财务绩效制定，这可能破坏非财务绩效与管理者补偿之间的应有联系。
- ④ 绩效模型衍生的指标过多，则可能分散管理者的注意力，甚至令其无所适从。
- ⑤ 过分强调根据实际与标准的对比而调整，从而易陷入一种自我封闭的循环，不利于产生新的改进机制。

实施篇

政府绩效管理信息化已经成为政府绩效管理的重要实施手段，本篇基于政府绩效管理信息化的视角介绍政府绩效管理的实施问题，首先讨论政府绩效管理系统的构建方法和步骤，然后讨论政府绩效管理信息化的实施，以及政府绩效管理信息化实施的保障体系。



政府绩效管理体系的构建

本章主要介绍政府绩效管理体系的构建。首先介绍政府绩效管理指标，简要介绍政府绩效管理指标的特点、分类、绩效指标选择原则，以及指标体系的设计思路；然后，以北京市政府绩效指标体系为例，分析政府的绩效管理指标体系；最后，介绍政府绩效管理系统的构建过程和步骤。

第一节 政府绩效管理指标

随着公共行政改革的蓬勃发展，政府绩效管理作为一种有效的管理工具和监督工具得到了广泛的应用。提高政府绩效是政府改革的重要目标之一，而科学的政府绩效指标是实现政府绩效管理的关键。一般而言，实施政府绩效管理，要求必须从战略管理的角度出发，整合政府组织内、外部各种管理资源，并根据公共组织多重价值、多维角度和多元评价主体建立有效的综合指标体系，从而形成政府绩效管理的战略实施框架。由于综合性的绩效指标体系具有多重的价值标准、多向的维度及多元的评估主体，而传统的、单一的成本、效率、产出等指标已经难以反映大型复杂组织的绩效状况和未来的发展，因此，设计一个有效、可行的绩效管理指标体系成为实施绩效管理的重要前提。

一、绩效指标特点

所谓政府绩效，是指政府履行职责的成绩和效果。指标就是选择用以反映研究变量的一种观察。政府绩效指标具有强烈的行为引导功能，它明确并强化了评估对象的工作要点和努力方向。如果绩效指标不合理，不但不能真实反映政府的实际绩效水平，还可能误导政府的行为，进而给整个社会带来不利的影响。由于政府活动范围广泛，活动过程复杂，活动结果影响深远，所以政府绩效评价指标比企业绩效评价指标要复杂得多。

有效的绩效指标有助于改善公共组织的内部管理，有助于增强公共组织的责任性，有助于指引评估对象的行为朝向组织正确的方向上来。正是因为绩效指标在绩效管理过程中的重要



性，所以如何制定出合理的指标是绩效管理中的一项重要工作。

二、绩效指标分类

绩效指标一般可以分为数量指标和行为指标。所谓数量指标，是指可以用实际数据来测量的指标，如公安部门有关街区犯罪率的数据、教育部门有关小学入学率的数据等；而行为指标，是指用来表示组织或人员某种行为强度的高低的指标，一般难以用实际数据来表示，只能用相对的数值比较相互之间的行为强度的高低。大多数管理者都希望能够获得数量化的指标体系，但是这一愿望往往难以实现。因此，在实际测量和评价中，绩效结果经常通过人们对行为强度的判断来获得。因此，从一定意义上讲，绩效指标都可以形成量化的数据，并成为人们衡量和判断绩效高低的依据。

在政府绩效管理指标体系中，绩效指标又有相对指标和绝对指标之分。一般来说，社会经济发展程度、城市竞争力等方面的指标都采用绝对指标，如国民生产总值、财政收入、人均预期寿命等。但是这些指标不能反映一个时期内增长的比率，各地发展基础不同，环境条件差距大。而政府管理的绩效改善主要表现在改善程度、增长程度上，所以就需要用相对指标来测定一个时期内政府部门的绩效状况，如 GDP 增长率等。

除了数量指标与行为指标、相对指标与绝对指标的划分外，绩效指标还可根据指标的详略程度不同划分为一级指标、二级指标和三级指标。一级指标，也称为考核维度，是对考核内容的类型区分，确定了绩效评估的基本方向。二级指标是在考核维度的指导之下，确定绩效考核的具体内容，二级指标是维度的具体表现形式。同一个维度之下，具有不同的二级指标，这些二级指标相互关联，相互隶属。三级指标，也可称为指标要素，是绩效指标的具体化。同一个绩效指标下，有众多指标要素对其进行进一步的补充，这些相互联系的指标要素从不同的侧面共同反映该绩效指标。因此，从一级指标到三级指标，从维度到指标要素，相互联系，层层细化，才能更加准确地表现绩效信息，从而使绩效考核更为准确。

除了以上三种类型划分，绩效指标根据指标的正负相关性，还可分为肯定性指标与否定性指标；根据考评主体与考评对象的位置关系，可分为内部性指标与外部性指标等。

三、绩效指标选取原则

学者卡特（Neil Cater）认为绩效指标应符合以下标准：界定清楚而有一致性；组织的评价者使用，不依赖外人或环境因素；必须和组织的需求与目标有关；被评估的单位或个人不影响绩效指标的运作；必须有广博性（涵盖管理行为的所有方面）和一定的范围（集中有限数量的绩效指标）；建立绩效指标所使用的信息必须正确和广泛；必须为组织的各级人员所接受，符合组织文化。

1985 年，英国学者大卫·米斯顿提出了确立指标的 8 项原则：有助于阐明组织目标；对政府活动的最终结果做出评估；作为管理激励方案的一种投入；使消费者做出合理的选择；为承包或私人服务提供绩效标准；显示不同服务活动致力于方针及进一步调查研究的激发物；协助决定服务水准的最大消耗，以获取预定目标；显示可能节省的领域。

在绩效指标设计上，英、美等国家普遍遵循的基本原则可以概括为“SMART”。该原则来



源于目标管理理论,“S”代表“Specific”,要求绩效指标应该是具体的、明确的、切中目标的,而不是模棱两可的、抽象的;“M”代表“Measurable”,要求绩效指标最终是可衡量的、可评价的,能够形成数量指标或行为强度指标,而不是笼统的、主观的描述;“A”代表“Achievable”,要求绩效指标是能够实现的,而不是过高、过低或者不切实际的;“R”代表“Realistic”,要求绩效指标是现实的,而不是凭空想象的或假设的;“T”代表“Time-bound”,要求绩效指标具有时限性,而不是仅仅存在模糊的时间概念或根本不考虑完成期限。

除以上国内外学者提出的普遍遵循的绩效指标选取原则之外,在选取政府绩效考核指标的过程中还应该根据地方政府的特点,选择能够体现地方政府绩效水平的考核指标,因此在选取绩效指标的过程中还应该遵循以下4个原则。

第一,全面与特色兼顾原则。由于政府部门的管理目标复杂,提供公共服务与公共产品多元化,涉及社会生活的方方面面,所以选择的绩效指标要综合、正确地反映社会发展的各个方面,并且全面系统地反映地方政府绩效的数量和质量,而不仅仅强调某一方面。选取的绩效指标要具有指向性,必须突出一些重点领域和关键性的工作。如果厚此薄彼,以偏概全,则不可避免地会出现将大量人力和物力投入到绩效管理强调的指标上去,使政府的工作重心发生偏移,影响整个社会的全方位发展。地方政府在选取绩效指标的过程中除了要遵循全面原则,还应体现地方特色,因地制宜。由于地域性、文化背景等原因,不同的地方政府为了更好地履行职责,在工作之中必然具有不同的特色,在兼顾全面的过程中,还应该将具有地方特色的指标列入其中。例如,北京市科技人才密集,文化教育资源丰富,因此高科技产业应该成为促进当地经济发展的新动力,在地方政府绩效指标选取时,可以适当凸显重点。

第二,服务导向原则。服务型政府的绩效管理指标体系要突出反映人民生活水平的变化和政府效率的提高,并引导政府工作向提高生活质量、增强政府公共服务能力的方向发展。我国目前很多地方政府片面追求GDP等经济层面的硬指标,而忽视社会公平、居民生活质量等软指标,仍然是计划经济时代的思维。选取这样的绩效评估指标,不仅没有引导政府把工作重心放到提高人民群众的生活质量和社会满意度上,还严重败坏了政府在民众心目中的形象。因此,在地方服务型政府绩效评估指标的选取上要充分考虑指标的服务导向性,使指标体系真正引导政府的工作重心转向改善公共服务方面,真正体现政府的服务性。

第三,强调数量指标,实现数量指标与行为指标相结合的原则。政府绩效评估本质上是一种定性认识,定量认识要以定性认识为前提和基础,定性认识要尽可能量化。从国内外关于政府绩效管理指标体系的研究来看,越来越强调数量指标在绩效评估中的作用。英、美等国家政府绩效管理指标体系侧重于数量指标,绝大多数指标都可以量化。例如,考核当地政府对于本地资源与生态环境保护做出的贡献,可将工业废水处理率、人均二氧化硫排放量、人均绿地面积、森林覆盖率等作为考核指标,将当地政府的绩效信息通过量化形式表现出来。数量指标具体、明确,评估时可以计算实际数值,更具有可比性,更能客观、准确地体现地方政府的绩效信息;但是行为指标可以弥补数量指标的不足之处,如政策的稳定性、公民的满意程度等这些难以量化的指标,需要通过定性的方法加以确定。虽然越来越多的学者强调数量指标在政府绩效评价中的作用,甚至用数量指标来完全取代行为指标,但是完善的指标体系应该同时包括数量指标和行为指标,这样才能建立起科学、客观的地方政府绩效管理指标体系。对于数量指标,应通过对数据进行计算,得出相应的权重,并赋予一定的分值,从而加以量化。对于行为指标,应该设定不同的等级来进行衡量。而且,要以数量指标为主,以行为指标为辅,提高整个指标



体系的信度。

第四，动态发展原则。随着经济的快速发展，人民生活发生着日新月异的变化，政府在社会、经济与政治发展过程中的作用越来越明显，政府的工作也日益复杂，因此没有一套政府绩效管理指标体系是完整不变的。为了适应政府外在条件和环境的变化，就要根据地方政府的目标适时修改并完善现有的绩效管理指标体系。动态发展原则除了强调绩效指标的设计要与时俱进之外，同时要求将已有的指标与历史指标进行纵向的比较。通过纵向的比较，体现不同时期的差异性，根据这些差异性适时修改和完善现有地方政府绩效管理指标体系。

四、指标体系设计思路

确定绩效指标是设计政府绩效管理指标体系最重要的环节，直接影响到政府绩效考评结果。设计政府绩效管理指标体系，除了要遵循以上基本原则之外，还应该按照以下思路进行设计。

第一，确定考核维度。政府绩效考核维度确定了绩效考评的基本方向，区分了考评内容，是确定绩效管理指标体系的根本出发点。政府绩效考核的维度是通过分解政府绩效考评目标的方法来实现的。例如，由于地方政府行为的复杂性及提供公共产品与服务的多样性，所以地方政府绩效考核目标不可能只通过一次分解就达到可测的目的，必须经过层层分解。在逐级分解的过程中，必须保证绩效考评目标的一致性，以及各个层级目标的相关性。地方政府层级复杂，同一层级也可能具有不同的部门和机构，所以在保证目标分解的相关性之外，还要保证目标分解的特色性，即根据不同部门、机构具有的不同职能，分解绩效目标。

第二，选取绩效指标。政府绩效管理从本质上说就是对政府履行的职责及从事的事务的内容和结果进行审查、分析和评价，因此在选取政府绩效考评指标的过程中，分析政府的职能尤为重要。不同的政府职能，决定不同的绩效指标，因此应根据不同的职能及相应的绩效门类来设置评价指标。例如，地方政府具有教育、科技、文化、卫生、基础设施建设、环境保护等公共事业管理职能，履行这些职能就会产生政府相应的教育管理绩效、文化管理绩效、基础设施建设绩效、环境保护管理绩效等。由于地方政府一方面承担着该地区经济、政治、社会发展职能；另一方面与中央政府相比，地方政府与公众关系密切，因此特别强调地方政府在促进人民生活水平提高方面的职能，所以确定与此相关的地方政府绩效考评指标显得尤为重要。此外，由于不同地区历史文化、经济发展的情况不同，导致各个地区政府在履行职责的过程中也存在差异性，所以在设计绩效管理指标体系的过程中要考虑到地方政府的执行力。

第三，分析绩效考核要素。绩效考核要素是对绩效指标的具体化，是对绩效指标的进一步说明与解释。同一个绩效指标可以有多种不同的考核要素来分解说明，必须从多种考核要素中选取最能够正确反映绩效指标的考核要素。例如，关于某地区生态环境这一绩效指标可以分解为该地区人均绿地面积、工业废水处理率、环境保护资金的投入比重、工业废气处理率、工业废弃固体处理率、人均二氧化碳排放量、人均二氧化硫排放量、森林覆盖率、人均森林覆盖率、废弃物循环利用率等众多指标要素，应根据该地区政府职能及该地区生态环境的具体情况，选择合适的政府指标考核要素。在分析和选择考核要素的过程中，经常使用的方法有问卷调查法，即评估主体有针对性地将要了解的信息设计成调查问卷，通过对调查问卷进行整理和分析，最终得出绩效考核要素的方法；访谈法，即评估主体与被访问者直接进行面对面交流，讨论并收



集与绩效指标有关的信息，最终得出指标要素的方法。相较于问卷调查法，访谈法更为全面、直接，如被访问者涉及考评内容，则考评客体对考评指标更易产生认同感，使绩效考评双方达成一致，直接影响绩效考评的结果。在确定绩效考核指标要素的过程中，量表法、目标管理考核法等也是常用的方法。

第四，检验并修订指标体系。为了使政府绩效管理指标体系更为完备，还应对整个绩效考评体系进行检验与修订。在检验与修订的过程中，主要采取专家考评法。将设计好的政府绩效管理指标体系交由该地区专家、领导、学者共同讨论，通过相互交流，完成指标体系的检验与修订。也可将现有的指标体系与成熟的指标体系做对比，从而找出现有指标体系的不足之处，予以修订。在此过程中，必须注意绩效管理指标体系是否完整；各个绩效指标之间是否相互矛盾或重复；绩效考核要素是否能够有效反映绩效指标。如有必要，可将现有指标体系在一定范围内试用，分析结果，得出指标体系的优劣之处，便于修订。

然而，绩效管理指标体系的设计还存在一定的难度。首先，政府的投入在某些情况下难以观察。政府的投入包括政府的人力成本、管理成本、物力成本等，在进行某项工作时，往往很难将这些成本与对应的结果直接联系起来。其次，政府部门的产出难以测定。政府部门提供的公共物品或服务是一种“非市场产出”，政府产出一般不进入或较少进入市场交换领域，所以很难用货币价格来衡量政府部门的产出。最后，对于政府工作的效果难以观察。政府工作的效果分为短期效果和长期效果。某些政府工作可能在短期内会有很好的效果，但在长期看来，可能没有多大的效果或者出现负面效果。而另一种可能出现的情况就是某些政府工作在短期内可能没有效果，但是在长期内却渐渐显示出良好的效果。所以，在绩效管理指标体系设计过程中，既要考虑反映短期效果的指标，也不能忽略长期效果指标的作用。

第二节 案例：北京市“三效一创”绩效管理体系

北京市政府绩效管理起源于岗位责任制，经历了目标管理督察考核、多元评价综合考评、综合绩效管理体系三个阶段。1999年至2002年期间，北京市政府对部门工作目标、依法行政、勤政廉政开展督察考核工作；2003年至2007年期间，开展“群众网上评政府”、委托第三方机构评价政府工作等，逐步形成以重点工作任务落实、加强基础工作、推行电子政务、社会满意度调查、部门互评、领导评价为指标的综合考评体系。

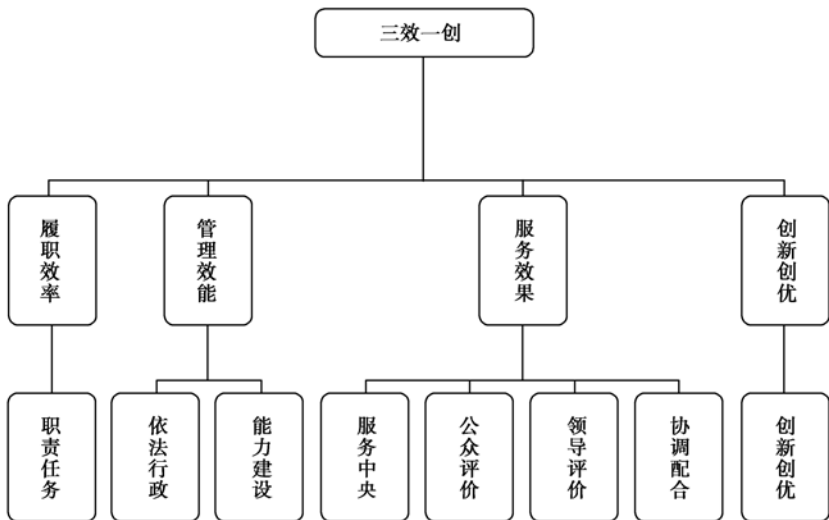
作为国家政治和经济的中心，北京市在绩效改革方面也形成了符合自身发展需要的管理模式。北京“十二五”纲要明确提出“建立促进科学发展的政府绩效评估体系，全面推行政府部门绩效管理”。2008年，北京市政府成立绩效管理课题组，按照科学合理、简便易行的原则，借鉴政府管理的4E模式（效率、效益、公平、成本），吸纳平衡计分卡、360度考评等理论，探索建立综合绩效管理体系。2009年，北京市政府下发《北京市市级国家行政机关绩效管理暂行办法》，运用“三效一创”绩效管理体系对市级国家行政机关进行绩效考核，这是全国省一级政府首次推出“绩效管理”的改革创新。2010年3月，这一管理体系从全国358个项目中脱颖而出，荣获第五届“中国地方政府创新奖”。该体系也被专家称为政府绩效管理的“北京模式”。

所谓“三效一创”，是指政府部门的履职效率、管理效能、服务效果和创新创优四项重要

管理指标。“三效一创”绩效管理体系，是通过提取政府管理“核心绩效指标”，运用相对科学的方法、标准和程序，对市政府各部门履职的过程、结果进行评价和分析，促进绩效提升的管理行为和工作体系。

北京市“三效一创”政府绩效管理体系致力于法治政府、服务政府、责任政府和廉洁政府建设，以公众需求为导向，从绩效计划的制订入手，强调正确履职，强化管理效能，注重多元评价，提倡创新创优，通过制度规范行为，通过考评提升绩效，通过问责促进落实。该体系以评价指标为引领，以日常管理为基础，以定期考评为抓手，采用“评考结合、多元评价、综合确定”的方法进行考评，加上绩效改进的长效激励机制，有望实现部门工作的“评价—改进—反馈—再评价—再改进”的闭合循环，突出了管理的系统性、指标的合理性、评价的多元性和激励创新创优的引导性。

“三效一创”绩效管理体系主要围绕履职效率、管理效能、服务效果和创新创优四个方面设定八大指标，采取“百分制”形式进行管理和考评，如图 6-1 所示。



资料来源：陈雪莲．政府绩效管理体制改革的制度环境和发展空间——以北京市“三效一创”绩效管理体系为例．天津行政学院学报，第 13 卷第 6 期，2011 年 11 月．

图 6-1 北京市政府绩效评价“三效一创”

“履职效率”设定“职责任务”一个指标，是对各部门“三定”主要职责履行情况和重点工作任务完成情况的管理，旨在引领各部门进一步强化自觉履职意识，优质高效地完成各项工作任务，有利于营造“重实绩、讲效率、抓落实、求创新”的浓厚氛围，促进政府各项工作全面落实。该指标占 40 分，由市政府办公厅、市编办负责考评。

“管理效能”设定“依法行政”和“能力建设”两个指标，是对各部门依法行政、行政审批、效能监察及公务员队伍建设情况进行管理，旨在引导各部门强化依法行政和效能意识，不断提升队伍的服务力、统筹力、执行力、发展力。其中，“依法行政”包括“规范行政行为”和“行政审批”两部分，占 8 分，由市政府法制办和市监察局分别负责考评；“能力建设”包括“效能监察”和“公务员队伍建设”两部分，占 7 分，分别由市监察局和市人力社保局负责考评。

“服务效果”设定“服务中央”、“公众评价”、“领导评价”和“协调配合”四个指标，



是对各部门工作效果和服务对象满意度的管理,旨在引导各部门进一步强化服务意识,主动加强对中央单位的联系和服务,强调部门之间、条块之间工作上的协调配合,注重公众评价,把服务对象的满意度作为评价工作的重要标尺。其中,“服务中央”占5分,由市政府外联服务办负责考评;“公众评价”占20分,由第三方调查机构通过对居民、企事业单位等开展满意度调查进行测定;“领导评价”占10分,由市领导划票评价;“协调配合”占5分,由部门互评和区县评价构成。

“创新创优”是对各部门开展工作创新和创优的管理,旨在倡导各单位强化创新意识、激励创优争先,进一步解放思想、开拓创新、追求卓越,各项工作努力走在全国前列。该指标占5分,由市政府绩效办和市人力社保局负责考评。

此外,为强化行政问责,在百分制外,该体系设定了行政问责(重大过错)扣分内容,若部门发生重大廉政问题、重大责任事故或违反其他规定,造成重大社会负面影响,则要进行扣分,每出现一项扣5分,扣分累计不超过10分,该指标由市监察局负责考评。

说明:

① “三效一创”是北京市市级国家行政机关“履职效率、管理效能、服务效果、创新创优”工作的综合考评,是量化考评各单位工作表现和引导各单位建立自身绩效管理体系的措施,旨在引导各单位围绕中心,服务大局,转变政府职能,增强行政效能,提高服务水平。

② 可根据市领导要求和市委市政府工作重心的变化及时调整相关指标及权重。

除了定量考评,“三效一创”评价体系还注重日常管理和年终考评相结合,发挥结果导向和过程监控的作用。在领导评价的同时,特别突出公众评价,并提高公众评价的分值。

北京市绩效管理的操作方法:

① 各部门根据暂行办法规定的绩效管理内容,重点结合“三定”职责和年度承担的市政府重点工作,制定本部门年度绩效计划及落实措施。年度绩效计划包括两部分:主要职责任务和重点工作任务。

② 市政府绩效办负责对各部门的绩效计划进行汇总和评审,经市政府绩效管理联席会议审议并报请市政府审定后,制定《市政府绩效管理任务书》并印发实施。

③ 市政府建立并依托绩效管理信息平台,加强日常考评管理。各专项考评部门围绕“三效一创”八大指标制定实施细则(共12个细则),落实月底自查、季度抽查、半年检查、年终考评等管理制度,有分有合地开展绩效考评工作。

各部门得分由“三效一创”考评得分之和减去行政问责扣分产生。各部门绩效管理考评结果经市政府绩效管理联席会议审议,报市政府党组会审定后,进行通报。

绩效管理的基本流程包括5个基本环节:绩效计划、绩效实施、绩效考核、绩效反馈和绩效结果应用。绩效管理具有计划辅助、预测判断、监控支持、激励约束和资源优化等多项功能,通过评估绩效和绩效结果的科学应用,可以改进激励机制、竞争机制、监督机制、责任机制,最终实现优化政府运行机制的目标。北京市“三效一创”绩效管理体系的整体运行流程是“绩效计划制定—日常监控管理—年终考评—绩效结果应用”,如图6-2所示。

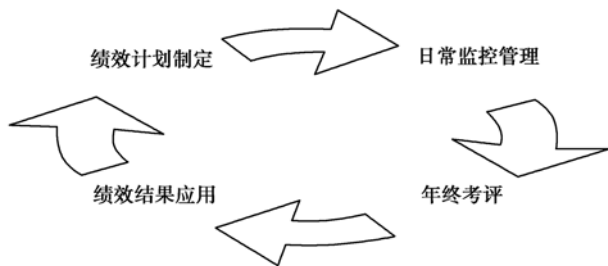
“三效一创”体系从以下4个方面运用绩效考评结果:

① 年终绩效管理综合得分经市政府绩效管理联席会议审议,报市政府党组会审定后,进行通报。

② 完成绩效管理任务的,发放年度绩效奖金;凡被行政问责或未完成市政府重大绩效管

理任务的，由专项考评部门提出，经市政府绩效管理联席会议审议并报市政府党组会审定，减发 5% 的年度绩效奖金。

- ③ 年度考评结果提交市委组织部，作为考核领导班子职责绩效的重要依据。
- ④ 根据年度考评情况，形成绩效改进建议予以反馈，督促进行整改，促进工作水平提升。



资料来源：陈雪莲．政府绩效管理体制改革的制度环境和发展空间——以北京市“三效一创”绩效管理体系为例．天津行政学院学报，第 13 卷第 6 期，2011 年 11 月．

图 6-2 北京市绩效管理体系流程图

第三节 政府绩效管理系统的构建

政府绩效管理系统的构建是一个分步进行并逐步完善的过程，虽然不同的政府部门面临着不同的内外部环境，不同的组织目标、组织结构、管理方式和组织文化，但是在政府绩效系统的构建上遵循基本相同的步骤。结合上文关于绩效管理理论、方法的总结及政府部门的特点，政府绩效管理系统的构建过程所包括的主要步骤如图 6-3 所示。

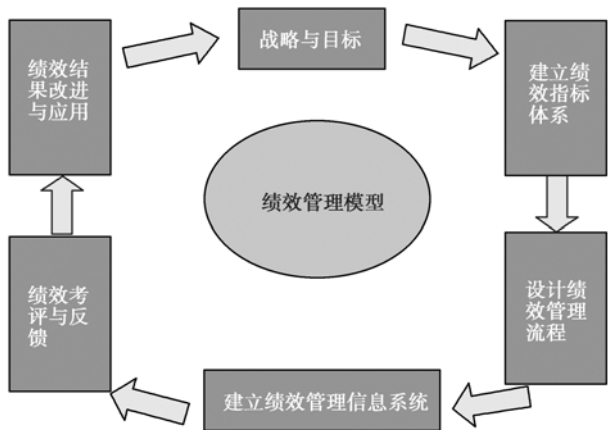


图 6-3 政府绩效管理系统构建步骤

从图 6-3 可以看出，政府绩效管理系统的构建过程包括以下 6 个步骤：

- ① 根据政府部门的业务情况，确定绩效管理系统的战略和目标；
- ② 通过绩效任务分解，建立与本部门业务结构相适应的绩效指标体系；



- ③ 根据相应的理论设计绩效管理流程;
- ④ 建立绩效管理信息系统;
- ⑤ 进行业务绩效考评和反馈;
- ⑥ 根据考评与反馈的结果进行绩效系统的改进与应用。

与一般信息系统的建立流程相类似,绩效管理系统在使用过程中也要根据实际的应用情况进行修正与改进,也就是说,第⑥步中得到的需要改进的点将会影响系统下一步的改进与升级,因而整个系统的构建过程是封闭的。下面就各个步骤进行简要分析。

一、确定战略与目标

明确绩效管理的战略和目标是绩效管理的首要环节和起点,制定政府绩效管理计划则是帮助明确方向的很好的方法。政府绩效管理计划就是政府领导及下属共同讨论以确定考核期内应该完成什么工作和达到什么目标的过程。

评价政府的现有绩效水平,为政府绩效定位,是制定新的绩效管理目标的前提。政府整体、各部门和员工上一个绩效周期或者现在的工作按照科学的标准衡量达到什么水平?工作效率如何?公民满意度怎么样?公民不满意的主要因素是什么?这些问题能反映政府现有绩效水平的高低,需要客观地评定。不知道绩效是什么,就不能开展绩效管理。

对政府内部人员进行绩效管理理论培训,即再造管理理念,是绩效管理计划阶段的必要工作。政府绩效管理“以人为本”的核心理念,顾客导向、服务导向、结果导向等的价值取向,3Es——经济(Economy)、效率(Efficiency)、效益(Effectiveness)的绩效评价标准,以及绩效管理对公务员自身工作能力和政府整体绩效提升的强大功能等是政府绩效管理理论培训的主要内容。

在绩效定位和培训学习的基础上确定新的绩效管理目标,是绩效管理计划阶段的核心工作。政府要向每个员工传递关于政府战略规划的信息,上级和下属坐在一起,采取面对面的方式进行绩效管理的座谈,根据组织目标,共同制定并修正员工个人绩效目标及实现目标所需的资源、步骤。最后,在充分沟通的基础上,形成绩效管理目标计划书。政府绩效管理目标制定的过程是总体战略目标层层分解,落实到具体部门和组织的过程,是政府内具体工作任务、责任和职能部门、职位的再次匹配过程,是政府绩效整体提升的基础。

二、建立绩效指标体系

根据政府部门的战略形成的政府绩效管理目标要根据当前部门的具体情况分解到各个下级实施部门,才能使其真正得以实现。根据部门的业务情况,选择符合业务结构的绩效评估方法,将整体目标分解成下级各部门的具体目标,形成完整的绩效管理指标体系。

三、设计绩效管理流程

绩效管理系统通过其内部环节构成的循环来实现绩效管理的目的,与此同时,清晰合理的流程能够使绩效管理信息系统的建立和实施过程事半功倍,因而设计绩效管理流程是整个政府



绩效管理系统构建过程中重要且具有实质意义的一个环节。

所谓绩效管理流程的设计，其主要内容就是把政府绩效管理的过程划分为紧密衔接的若干环节的过程。绩效管理的过程应该划分成多少个环节，各个环节之间是如何衔接的，这与实施绩效管理的政府部门有关，但不论如何设计政府绩效管理的流程，形成合理的循环过程、确保绩效管理系统的有效性和可靠性都是必须考虑的。

四、建立绩效管理信息系统

根据整理形成的绩效指标体系和设计好的绩效管理流程，政府部门能够建立符合自身情况的绩效管理信息系统，而绩效管理信息系统建立之后，就能够进行贯穿整个绩效管理周期、耗时最长的一项活动，即绩效管理实施。政府绩效管理实施的好坏直接影响到绩效计划是否能够顺利执行，绩效目标能否实现，直接决定整个政府绩效管理的成败。

一个好的绩效计划，如果不能有效实施，就与一个不完美的计划没什么差别。政府绩效管理实施过程中，上级与下属应开展持续的绩效沟通。在个人层面上，通过绩效沟通，政府工作人员明确自己与一位高绩效执行者之间的差距，从而提高自己的知识和技能，改善自己的胜任特征；同时，检测自己绩效目标的实现程度，明确执行中存在的问题，分析原因，提出相应的改进措施和方法。在组织层面上，通过绩效沟通，可以对整个组织的绩效管理计划的执行情况进行阶段性的监督和检查，找出绩效实施阶段中出现的问题与偏差，集思广益，找到解决问题的途径，以保证绩效计划在下一个阶段顺利执行。另外，政府面临的内外部环境纷繁复杂、不断变化，在绩效计划的执行中，可能出现一些新的情况，需要对计划做出适当调整才能适应新的情况，因此，需要对绩效管理实施过程进行实时监控。监控有助于考察政策的接受程度，发现政策项目没有考虑到的结果，识别政策执行的障碍和限制，确定政策偏离的责任归属。在政策和计划的执行过程中实施监控，以确保不出现意想不到的变化，检测它们的影响，确定它们是否会产生预期的影响，或者决定是继续执行、修正还是终止它们。

绩效计划实施所产生的绩效数据，是政府绩效评价的依据。全面、细致地收集政府绩效管理实施阶段的绩效信息，才能对政府的绩效做出客观公正的评价。目前，我国政府虽然还没有专门的绩效信息收集系统，但是绩效信息的收集工作不可忽视。

五、绩效评价与反馈

绩效评价是政府绩效管理的核心环节，是绩效管理过程中难度最大、最富有挑战性的阶段，因此，很多人把政府绩效管理等同于绩效评价。政府绩效计划的实施成效如何，只有通过评价才能表现。只有测评效果，才能推动工作；若不测评，就不能辨别结果是成功还是失败。政府绩效评价是整个政府绩效管理中最复杂的部分。做好绩效评价，需要对每一个要素进行全面的思考和分析。

首先，制定评价指标和标准。绩效指标反映从哪些方面评价政府绩效；绩效标准则衡量政府做得怎么样，绩效达到什么水平。制定绩效指标和标准，用来评估实现目标过程中所取得的



成就。绩效指标的选择必须采取关键绩效指标(KPI^[1])法,遵循 SMART 原则,从反映政府工作某一方面的众多可用指标中选择最重要、最关键、最能反映政府工作成效和目标的指标。政府绩效评价通常把 3Es 作为标准体系。3Es 标准体系从投入(Input)与成本(Cost)、投入(Input)与产出(Output)、产出(Output)与效果(Outcome)个维度评价政府在绩效管理周期中做事情是否尽可能节约(Doing Things Economical),是否把事情做好(Doing Things Well),是否把正确的事做好(Doing the Right Things Well)。经济、效率、效益三者之间彼此关联,缺一不可。

其次,选择评价主体与方法。政府绩效评价与传统的政绩考核最主要的区别之一是政府绩效评价主体的多元化。专家学者、行政人员、公众和其他利益相关者有自身特定的评价角度和不可替代的比较优势,参与评价政府的工作绩效,能保证评价的客观公正。360 度绩效考评(Full-circle Appraisal,也称全视角考评)即由被考评者的上级、同事、下属和客户及被考评者本人担任考评者,从多个角度对被考评者进行评价,这是目前最为流行的新型绩效评价系统。绩效评价方法的选择,必须根据评价的内容和目标。南京市的“万人评议政府”、厦门市的“政府效能建设”、青岛市的“创建高绩效机关”、烟台市的“社会服务承诺制”,以及开国内第三方政府绩效评价先河的“甘肃模式”等,都有很强的借鉴意义。

最后,开展评价活动并处理评价数据。在绩效评价过程中要特别注意避免出现误差,或尽可能减小误差。误差控制是具体评价活动中的一项关键工作,它直接影响评价的准确性。绩效数据经过统计处理就能反映政府绩效水平。采用 SPSS、DEA(Data Envelopment Analysis,数据包络分析)、ANP(Antyctic Network Process,网络层次分析法)、LP(Linear Programming,线性规划法)等方法处理数据,可能会得出不同的结果,有不同的效度和信度。评价时要根据反映政府工作目标的指标体系构成做出最适当的选择。

政府部门实现绩效管理的目的就是提升自身的业务绩效,因而通过绩效管理系统进行绩效管理实施所得到的结果,必须通过绩效反馈机制得到更好的应用。所谓绩效反馈,指的是将绩效评价的结果反馈给评估对象,并对被评估对象的行为产生影响。在政府绩效管理中,绩效反馈可以是部门领导与下属员工针对绩效评估结果进行的讨论,这是绩效管理过程中最主要的绩效沟通形式。绩效反馈是考核公正的基础,是提高绩效的保证,是增强竞争力的手段,有效的绩效反馈对绩效管理有着至关重要的作用。

绩效反馈的基本原则(全刚、李鹏,2007)如下。

① 经常性原则,即绩效反馈应该是经常性的行为,不应该一年只进行一次。首先,如果部门员工在绩效中存在缺陷,就应该立即去纠正,降低政府部门的损失。其次,员工对绩效评价结果的认同是实现绩效反馈有效性的重要因素,因此部门管理者应该经常进行绩效反馈,使下属员工能够对自己的绩效评估结构有一个大致的了解。

② 对事不对人原则,即绩效反馈中部门领导和下属员工讨论的应该是工作中的表现,而不是员工本身的特点。当然,如果员工的一些特点会对其自身的绩效甚至部门的工作业绩产生影响,还是应该指出来。

③ 多问少讲原则,即管理者在绩效反馈中更多地扮演提问者、引导者的角色,而不是在发号施令。部门领导在进行绩效评估时可以参考“20/80”法则,也就是说,把 80%的时间留

[1] KPI(Key Performance Indication)即关键绩效指标,是通过对组织内部某一流程的输入端、输出端的关键参数进行设置、取样、计算、分析,衡量流程绩效的一种目标式量化管理指标。具体见第五章第八节,下文中提到的 KPI 均指此概念。



给员工, 20%的时间留给自己; 而这 20%的时间里, 利用 80%来提问, 剩余的时间再给出建议或者意见。提倡多问少讲原则, 主要是因为下属员工是接触实际工作的人员, 往往比领导更清楚问题所在, 领导在谈话中要做的更多的是引导员工自己思考和解决问题。

④ 着眼未来原则。虽然绩效反馈中谈论的很多内容有关过去的工作绩效, 但是进行反馈的目的不是单纯地回顾过去, 而是从中发现问题、解决问题, 从而更好地促进未来的发展。因而在绩效反馈过程中, 除了回顾和评价过去的工作, 还需要协商沟通下一个考评周期的工作任务与目标。

⑤ 正面引导原则。不论下属员工的绩效评价结果如何, 都不应该对其呵斥, 而应该多给予其鼓励, 使员工有一种积极向上的工作态度, 在以后的工作中取得更好的成绩。

⑥ 制度化原则。绩效反馈必须要建立一套制度, 只有这样, 才能保证其持久地发挥作用。

六、绩效结果的改进和应用

绩效评价的结果能作为一种数据资源向组织的利益相关者报告组织绩效情况。绩效考评系统的整体效用在很大程度上取决于其结果的可获得性和可理解性, 即预期听众是否能够快速、容易和准确地理解和掌握绩效报告。政府绩效评价结果的公开、反馈、应用是一个绩效管理周期的终点和下一个周期的起点。评价结果的公开和使用是政府绩效管理的关键, 政府绩效管理要想真正有效地发挥激励、监督、导向作用, 就必须公开并科学合理地使用绩效评价结果。评价对象希望评价结果如实反馈, 以改进自己下一个绩效周期的工作。多元评价主体参与评价后对结果的公开及之后的应用也有很高的期望。最后的结果能不能公开, 这是很多评价主体最为担心的问题。

绩效评价的结果根据其是否实现绩效目标可以分为三类: 成功的、失败的和未完成的。对于成功的, 要使之标准化, 推广应用; 对于失败的, 要分析失败的原因, 总结教训, 并制定纠偏措施; 对于未完成的, 要分析已完成多少, 为什么不能全部完成, 已完成的质量如何等。绩效评价的结果都要向公众公开。看不到成功, 就不能从中学习; 看不到失败, 就不能纠正错误。只有展示成果, 才能赢得公众支持。政府绩效评价的核心功能——导向功能的释放, 即通过绩效评价形成强大的外部压力, 影响政府行为, 引导政府形成科学的发展观和正确的政绩观, 就是以公开结果为基础的。

由于政府绩效评价的目的多样化, 评价结果的应用也应当采取多样化的形式。目前国内的绩效评价结果应用随意性大, 缺乏制度保障, 应用方式单一, 形式化倾向严重, 缺乏相应配套性措施。“一票否决”、“末位淘汰”等极端的奖惩方式被不分场合地推行, 造成严重的后果。把奖惩作为评估结果利用的唯一形式, 简单化的“荣光或现丑”(Fame or Shame)的排行榜, 都会导致相关人员对组织绩效评估的抵触情绪, 加剧弄虚作假和“玩游戏”的行为, 影响绩效评估的效果。因此, 需要研究和探索适合中国国情的、科学的绩效评价结果应用方式。绩效预算是西方国家广泛使用的一种应用评价结果的方式, 它打破传统管理中“奖励失败”的做法, 即打破“如果你失败, 你就有资格得到帮助; 如果你做得出色, 那么你就注定会失去资助”^[1]的谬误, 把绩效水平和预算拨款有机联系起来。实践证明, 当根据效果拨款时, 下属机构就会

[1] 资料来源: <http://www.ypzf.gov.cn/cms/cms/sitemanage/detail.shtml?id=40218329322030000>。



全神贯注于业绩。因此，可以借鉴西方国家绩效评价结果应用的这些相关配套措施，并使之中国化、本土化。

政府绩效管理的目的是实现政府绩效的持续改进，绩效管理系统的构建是一个不断循环的过程，即确定战略与目标、建立绩效指标体系、设计绩效管理流程、建立绩效管理信息系统、绩效考评与反馈、绩效结果的改进和应用这 6 个步骤循环往复的过程。其中，通过对政府绩效管理流程的分析，从纵向规范政府绩效管理过程，在一定程度上完善了绩效管理的理论体系，可以保证政府绩效管理顺利开展。

政府绩效管理信息化

政府信息化是社会信息化的基础，是推进我国信息化发展的重要力量。所谓政府信息化，指的是利用信息技术，通过网络、办公自动化等技术对传统的政府管理和公共服务进行改革，也就是传统工业时代政府向信息时代政府演变的过程。

绩效管理需要的信息量大，涉及的部门多，建立有效的评估信息传递网络，把绩效管理的结果尽快反馈和扩散给有关政府部门，有助于增强公共项目的管理能力。政府绩效的有效管理离不开政府绩效管理信息化，目前政府绩效管理信息化已经成为一种重要的发展趋势，也成为实现政府绩效有效管理的重要手段。

第一节 政府绩效管理信息化的必要性

政府绩效管理是政府管理改革的一项重要内容，也是各个国家和地区的政府都非常关注的问题。由于传统的政府绩效评估存在问题，通过政府绩效管理信息化来寻求更科学的体系来提升政府绩效就成为政府信息化中重要的一部分。

我国政府的传统绩效评估在理念、方法、技术及实践操作等方面主要存在以下问题（邓崧、彭艳，2005）。

第一，我国传统的政府绩效评估与西方国家相比，存在认识上的偏差和理论上的滞后。我国政府的绩效评估工作开展得比较晚，很长一段时间内，政府对于绩效管理处在一种毫无知觉的状态，最早的绩效管理出现在 20 世纪 80 年代，多是组织的自发性行为，中央政府没有统一的要求。这种状态下，政府对绩效评估缺乏理论上的完全认知，对绩效管理的定位不合理、重视程度不够。

第二，我国传统的绩效评估规范化、法治化不足。西方国家在政府绩效管理改革进行中，普遍都会制定相关的法律法规来进行规范，而我国在这方面做得不够好，主要表现在评估以政府审计、经济型凭借、人事组织考核为主，不仅缺乏强有力的法律支持、司法保障，评估的内容相对来说也缺少科学性和稳定性；另外，评估的程序和方法较为随意，这是我国传统政府绩效评估很大的一个弊病。



第三,传统的政府绩效评估过于注重效率,忽视了他因素。3E 评价法是绩效评估方法中应用非常广泛的一个,效率只是 3E 中的一项指标,指标关注的不平衡造成了政府绩效评估缺乏客观和科学性。“效率中心主义”带来的是政府对经济等硬指标的关注和对公共服务等软指标的忽视,而这也正是政府纷纷进行绩效管理改革的原因。

第四,我国政府传统的绩效评估活动中,公众的参与性非常不足。这不仅是评估方法、体系的局限性,也和我国民众对政府的认知有关系。长久以来,我国民众不习惯于参与政治活动,对政府存在一种依赖心理和冷漠心理。另外,根据马克斯·韦伯的“官僚制组织”理论,我国传统政府组织结构的高度正式化、自上而下、严格层级节制的金字塔组织模式将公众排斥在政府组织之外,严重限制和阻碍了公众的政治参与。

为了应对并解决传统的政府绩效评估中存在的这些问题,我国政府开始进行政府绩效管理信息化的尝试是非常有必要的。与传统的政府绩效评估相比较,绩效管理信息化能够有效地解决诸如规范化不足、公众参与性不强等问题,而随着我国政府及民众对政府绩效管理认知的深入和更加合理的指标体系的设立,绩效管理信息化能带来的作用必然是更加显著的。其实除了能够解决一些传统的政府绩效评估体系存在的问题之外,推广开展政府绩效管理信息化还有一些其他的重要因素(邓崧、彭艳,2005)。

首先是适应国家政治经济发展的需要。随着我国行政体制的创新改革,经济的飞速发展及公民素质的不断提升,建立科学合理的政府绩效评估体系能够促进并保障我国政府改革始终向正确的方向,而融合了信息技术的政府绩效管理信息化能够促进这一过程由管制变为服务,由暗箱变为透明,由封闭变为开放,由低效变为高效等一系列转变。

其次是信息技术本身发展的需要。信息技术的飞速发展我们的生活、工作带来了不容小觑的变化,而适应信息技术发展也是当前社会发展的一大趋势。为了保障绩效评估的科学性、合理性,适应当前的信息技术发展,寻求先进的信息技术为政府绩效评估服务,这也是发展的必然。

最后是与我国电子政务的发展相适应。我国的电子政务发展也比较迅速,政府网站的数量非常巨大,办公自动化软件的使用范围也比较大。与电子政务的发展相适应,政府绩效评估也需要借助信息化手段,来与实现了信息化的其他政府部门进行对接。电子政务的发展为政府绩效管理信息化的发展提供了信息、技术和人员支持,还为整个绩效评估活动开创了良好的物质基础、信息化基础和制度环境。在电子政务的基础上开展政府绩效管理的信息化,建立与之相适应的绩效评估体系,必然能为提升政府绩效、促进服务型政府转变做出贡献。

第二节 政府绩效管理信息化的要点

实现政府绩效管理信息化的最重要的一个步骤就是在适应我国电子政务发展状况的基础上建立一套科学合理的绩效评估体系。关于政府绩效管理信息化的体系实现,已经有一些学者进行了研究(何代欣、王谦,2006)。

政府绩效管理信息化是在传统的政府绩效评估的基础上融合信息化的手段,因而在体系的建立上就与企业建设信息系统有类似的地方,这一点主要表现在对绩效管理进行信息化时所要



注意的流程再造的问题。与企业进行信息化建设时的业务流程再造相似，政府想要进行绩效管理信息化，就必须对现有的组织结构和政务流程进行重组再造，通过优化流程使其更符合信息化的特点，也能更好地保证绩效管理信息化的成功实施。

依据业务流程管理（Business Process Management, BPM）、业务流程再造（Business Process Reengineering, BPR）等理论，运用业务流程改进（Business Process Improvement, BPI）方法，对政府部门内部的工作流程进行优化重组，实现内部绩效系统的正常高效运转。

第二个需要注意的是政府管理成本的控制。在传统的政府运作模式下，公众很难对政府运营成本有比较清晰的了解，而电子政务的发展使得这一点开始逐渐趋于可能，近几年我国政府大力推进的政务公开政策正是顺应了这样的发展趋势。基于电子政务逐渐透明化的基础上，政府绩效管理信息化的体系在建设时就要考虑到对政府管理成本的控制，以满足当前对政务透明公开的要求。建设政府绩效管理信息化的体系时，综合运用标杆管理、平衡计分卡等绩效管理工具，衡量并比较政府和公共部门的组织绩效，借鉴有效的管理制度、程序和方法，能够达到控制政府管理成本的目的。

政府绩效管理信息化的体系建设中还有重要的一点，就是政府效率和效果的改善。绩效评估本身的核心目标之一就是通过对于政府部门的绩效管理来促进并提升政府部门的工作效率，随着新公共管理学派对于公共绩效的引入，效率和效果一并成为政府绩效改进的原则。作为新型的政府绩效评估体系，绩效管理信息化体系建设时其关注点必然也是提升政府的工作效率和效果，同样地，也只有促进政府绩效和效果的改善，才能保障绩效管理信息化成为电子政务中必不可少的一环，从而使得政府部门的工作进入高效率的良性循环中。

此外，政府部门服务质量的改善也是该体系实现过程中必须要关注的一点。在传统的政府管理模式中，政府更多的是充当着管理者的角色，而随着“服务型政府”概念的提出，我国政府也纷纷开始进行政府角色的转型，从“管”字当头转向“服务至上”。采用了信息化手段的政府绩效管理体系应该并且能够更好地帮助政府部门实现这一转型，而这本身也是该体系成熟的标志之一。

除了上文中提到的这四点，重视公众的参与性和与其他组织的绩效管理体的兼容性也是政府绩效管理信息化体系建设实现中要关注的点。提升公众参与性一直是政府绩效评估中的重点，这是不容忽视的，同时这也是新型的信息化手段相较于传统绩效评估的优点之一。注重与其他系统的兼容性则是为了保障体系本身能够更好地进行发展，得以适应政府组织绩效评估模式的不断推陈出新。

目前，我国已经有一些政府着手进行政府绩效管理信息化的体系建设，在探索和实践的过程中出现了一些具有一定成熟度的案例，如下面将要提到的安全信息化政府绩效管理的案例。但是从整体情况上来说，我国政府的绩效管理信息化程度还是比较低的，大部分仍处在体系建设的探索阶段，还有很大的发展空间。

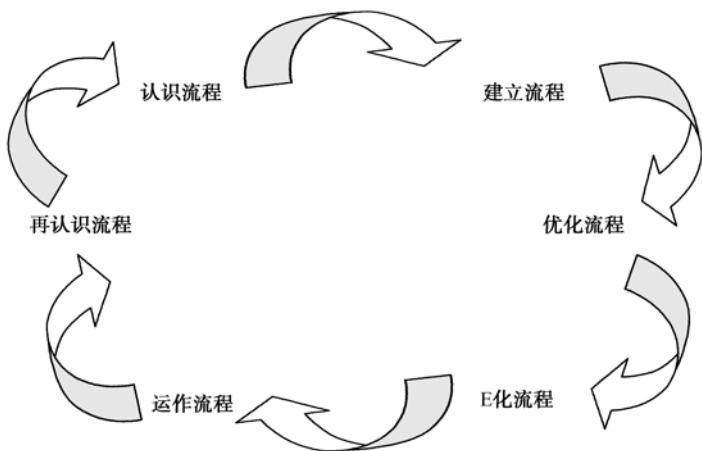
第三节 基于 BPM 的信息系统流程设计

目前,政务信息系统正在成为政府绩效管理的新载体,政府绩效管理需要的信息量大,涉及的部门多,有效的政务信息系统建设可以加强政府绩效管理的能力。而业务流程管理是信息系统建设的重要基础(Hammer, 1990; Davenport, 1993; Rock, 2003; Weerakkody, Currie, 2003),流程是任何组织和任何项目运作的基础,所有的业务都需要流程来驱动。要对政府的活动进行有效的绩效评价与管理,就必须建立科学合理的政府绩效管理流程,并在此基础上“E化”流程,建立政务信息系统(Chourabi, Mellouli, 2009)。因此,在政府绩效管理信息系统实施中引入流程管理至关重要。

不同学者对业务流程管理(Business Process Management, BPM)有不同的看法。至今,学术界对其还没有一个统一的定义。Harrington(1998)认为,流程管理过程可分为五个主要阶段:理解流程、梳理流程、执行流程、测量与控制 and 持续改进流程。IBM(2001)认为,业务流程管理是理解、系统化、自动化及改进公司业务运作方式的一门艺术,它可以被看成文件工作流程和企业应用集成的紧密结合。

国内学者也对流程管理做了一定的探索。黄艾舟和梅绍祖(2002)认为,流程管理是一种以规范化的构造端到端的卓越业务流程为中心,以持续提高组织业务绩效为目的的系统化方法。王玉荣(2004)认为,流程管理就是这样的一种管理体系,从流程的层面切入,关注流程是否增值,形成的是一套“认识流程、建立流程、优化流程、E化流程、运作流程”的体系,并在此基础上,开始一个“再认识流程”的新的循环。

本书采用国内对流程管理最具有代表性的定义,即王玉荣对流程管理的描述如图 7-1 所示。



资料来源:王玉荣. 流程管理(第2版). 机械工业出版社, 2004年11月.

图 7-1 业务流程管理体系



一、认识流程

结合组织的战略目标，对其流程管理现状进行初步诊断，理清流程总图。由于领导关心的是宏观的流程，而具体工作人员关心的是微观流程，因此，还需要在主流程基础上梳理出具体的子流程。流程梳理的结果是一份流程清单，目的是弄清一个组织到底有多少个流程、多少类流程，以及各流程之间的关系。

二、建立流程

根据整理好的流程清单，建立流程图。首先绘制组织的主流程图，明确主要工作单元之间的相互作用关系，以便对整个流程有一个全局的把握；主流程图绘制完之后，再进入详细绘制各个子流程的过程中。当流程图表达不清楚或不完整时，还要使用文字补充说明。

然后，将所有流程图整理成文。流程图和流程文件的一个好处是直观，关注跨部门和跨岗位的流转，注明了哪些角色、在流程的哪个阶段做哪些活动。因此，流程的设计不是对 VISIO 符号的简单应用，也不是对流程的细节进行 100% 的机械描摹。

三、优化流程

流程优化，首先必须对影响流程运行和流程改进的问题进行分析，通过添加、删减、合并、重排、简化等方法，对现有部门、工作流程、操作规程及实施方法等进行持续改进，以便设计出来的流程达到高效状态。如果现有流程非常好，只需要对流程进行规范，使其与软件更好地结合；如果现有流程有缺陷，则需要对流程进行改进；如果现有流程有重大问题，则要重组流程。

四、E 化流程

流程管理不应只是在纸上画流程图。流程建立好之后，为了借助信息技术的手段保证流程的有效、规范实施，还需要 E 化流程。流程的 E 化实现，要求将流程管理与 IT 建设结合起来。如果只是计算机简单地以“IT 模拟手工”，那么 IT 投资将难以切实收效，流程的效率也难以真正提高。

根据流程运作的要求，将组织的各项生产流程细化和具体化，将各岗位角色的操作内容和权限在系统上进行固化，使之成为基于流程的工作任务传递和信息共享的平台。并通过与现有的 TI 系统之间数据接口，实现整合。

五、运作流程

流程的梳理、建立及上线实施，是一项非常复杂的系统工程，许多流程的变动会引发相关的变革。因此，还必须注意开展与流程相关的配套改革，如政府按照优化后的流程调整机构组



织、岗位及其运行机制等。

六、再认识流程

政府运作的外部环境是不断变化的,根据管理学的权变理论,政府的业务流程必须适应外部环境需要。建立了具体可操作的流程并非一劳永逸,还需要重新认识流程、持续改进。因此,政府业务流程管理不是一次性工作,而是一个反复迭代的过程。真正见效的流程图,是按照组织的战略或者经营目标的要求,找到业务活动、“活动—职务”的对应、“职务—职务”关系的最佳安排。

下面将以某政府部门绩效管理信息系统流程设计为例。

为规范和改善绩效管理工作,促进绩效管理工作规范、持续、健康、高效运作,该部门将绩效管理的具体流程概括为十个重要流程,其中包括一个主流程和九个分流程。“一个主流程、九个分流程”的流程体系为其绩效管理的有效实施提供了重要的流程保障。

主流程是在绩效管理模型基础上梳理出来的以“时间进度”为主线的核心流程。该部门绩效管理主流程如下。

① 市领导明确国家、市政府及该部门关于绩效工作的有关政策、法规等,确定部门绩效工作总体目标;

② 部门领导对绩效目标进行分解落实形成各处室、中心指标;

③ 依据部门的发展战略,部门领导为各级关键业绩指标设定目标值和权重;

④ 部门领导与工作人员就关键业绩指标和目标值进行沟通并达成共识;

⑤ 市领导与部门领导对重要指标拟定明确的行动计划;

⑥ 工作人员建立绩效指标的收集、分析和行动的责任体系;

⑦ 工作人员定期收集、整理和分析绩效指标的执行数据,组织进行业绩探讨会;

⑧ 部门领导依据分析和研讨结果采取行动措施,并进行跟踪和反馈;

⑨ 部门领导分级分层次进行绩效考核、总结和结果运用,并准备进入下一绩效循环。

流程具有层次性的特点,政府绩效管理的完整流程除了主流程,还应包括相关的子流程。在绩效管理主流程的基础上,该部门又分解出了九个子流程,这些子流程包括:部门职责任务分解流程、部门职责工作确定流程、部门重点工作确定流程、部门临时工作确定流程、部门创新工作确定流程、部门绩效评价任务确定流程、部门绩效外部评价流程、部门绩效内部评价流程、部门绩效评价结果反馈调整流程。

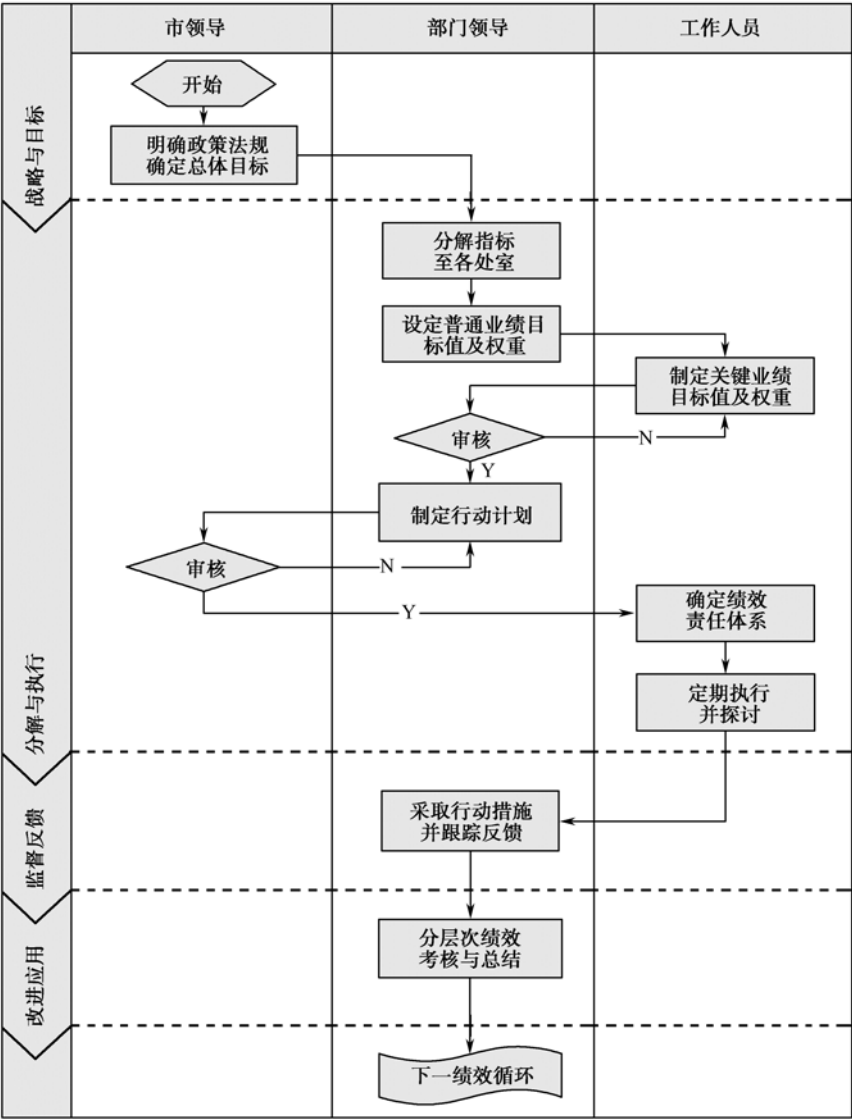
管理流程的设计与优化充分体现了科学管理、准确高效的管理思想与理念。设计的主流程是一个封闭的管理流程,实现了闭环管理。在流程设计与优化过程中始终坚持 BPR 与 BPI 的思路,灵活运用业务流程再造(Business Process Reengineering, BPR)进行根本性思考,采用业务流程改进(Business Process Improvement, BPI)方法,即 ECRS 方法(E, Eliminate, 排除、取消; C, Combine, 合并; R, Rearrange, 重排; S, Simplify, 简化),对不必要的环节消除,对重复重叠的环节进行归并和组合,对管理环节不尽合理的顺序进行重排,力求使绩效管理流程真正能够实现科学管理、准确高效的管理思想。

同时,为了优化流程,该部门在流程设计上充分结合了信息系统设计思想,使得流程中大量的表格可以实现自动化填写,一次性填写。在此基础之上,通过计算机存储的信息,设计出

更科学、更详细、更全面的统计信息，为部门领导的分析决策提供帮助。

流程设计和优化后，为了借助信息技术的手段保证流程的高效、规范实施，该部门还构建了自己的绩效管理辅助系统，进一步 E 化流程。通过这种创新的管理方式和手段来传达至上而下的战略目标和变革，使各处室、各中心清楚职责工作与部门总体目标实现的关系，利用绩效系统对管理过程进行有效监测评估与控制、实时改进和调整，以确保部门战略目标实现。

该政府部门绩效管理主流程如图 7-2 所示。



资料来源：北京软件产品质量检测检验中心

图 7-2 某政府部门绩效管理主流程图

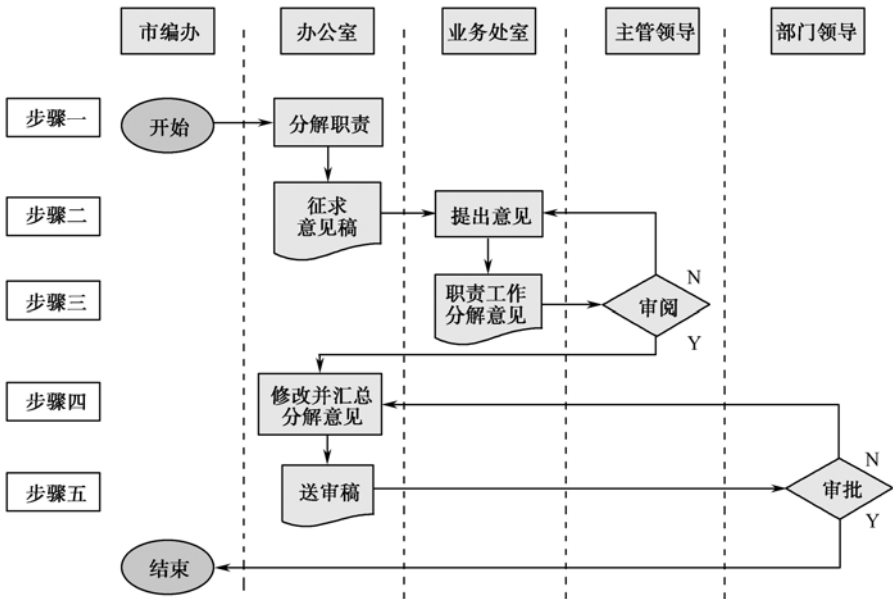
该政府部门绩效管理主流程工作描述见表 7-1。

表 7-1 某政府部门绩效管理主流程工作描述

时间	管理流程	工作描述
第一阶段	<div>开始</div> <div>总体目标确定</div>	根据部门的职责要求，结合实际工作计划，确定年度绩效工作的总体目标
第二阶段	<div>职责任务分解</div>	办公室组织各业务处室，将该部门的主要职责分解为一系列支撑这些目标实现的任务内容，再分解为若干条年度工作目标
第三阶段	<div>具体工作执行</div>	绩效管理小组将年度工作目标分配至各处室，各处室制定年度工作计划，并按时间进度推进各项具体工作
第四阶段	<div>考核任务确定</div>	根据市级考核任务要求，各业务处室、主管主任、部门领导、协同考核单位对具体的考核任务进行确定
第五阶段	<div>绩效任务考评</div>	考核单位按照考核要求，组织相关部门、单位对该部门的工作进行考评。同时，部门内部由部门领导、各业务处室等部门全年的工作情况进行考评
第六阶段	<div>绩效结果反馈</div>	绩效管理小组和业务处室根据考评结果，分别对绩效指标进行调整、对相关工作进行改进，从而促进工作水平提升

资料来源：北京软件产品质量检测检验中心

该政府部门职责任务分解流程如图 7-3 所示。



资料来源：北京软件产品质量检测检验中心

图 7-3 某政府部门职责任务分解流程

步骤一：办公室按照市编办要求分解职责，结合年度重点工作，梳理绩效任务和工作目标，形成职责任务分解《征求意见稿》，并交给各业务处室。

步骤二：业务处室根据《征求意见稿》，提出修改意见，并报主管领导审阅。

步骤三：修改意见经主管领导审阅通过后，再向办公室反馈。

步骤四：办公室根据各业务处室反馈意见，修改并汇总形成职责任务分解《送审稿》，并报部门领导审批。

步骤五：《送审稿》经部门领导审批通过后，再上报市编办。

该政府部门职责工作确定流程如图 7-4 所示。

步骤一：市政府发布部门职责任务。

步骤二：部门办公室根据职责任务的要求，并结合部门年度工作安排，将职责任务分解为具体的任务内容，下发至各业务处室。

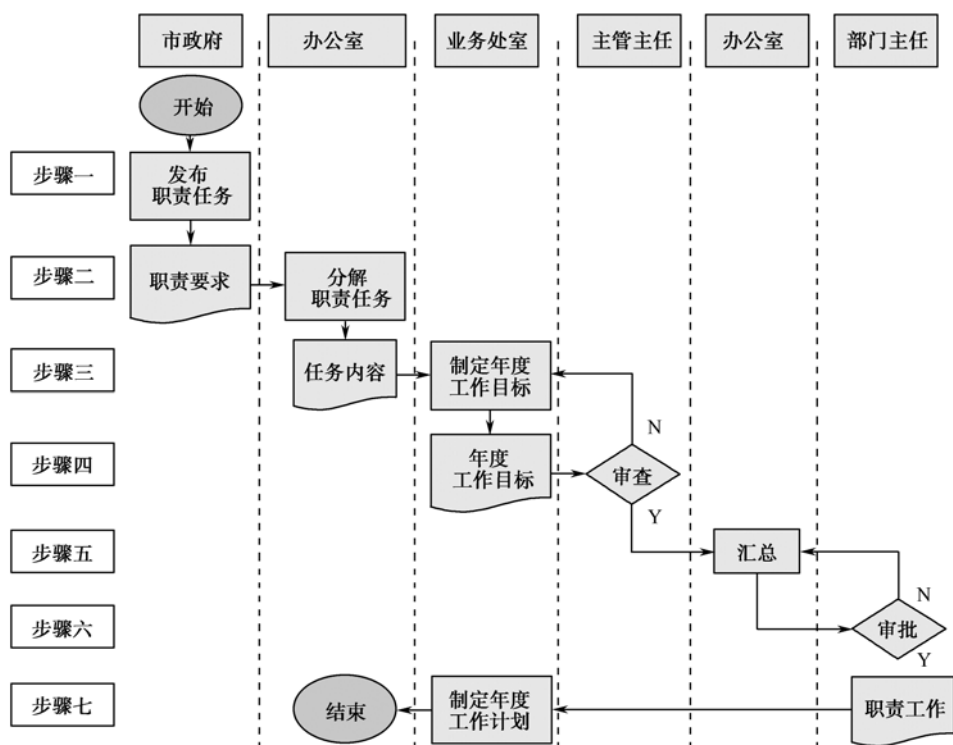
步骤三：业务处室为各项任务内容制定年度工作目标，并提交给主管主任审查。

步骤四：年度工作目标经主管主任审查确认后，交给办公室。

步骤五：办公室统一汇总后，上报部门主任审批。

步骤六：经主任审批通过后，形成部门的职责工作。

步骤七：业务处室制定其年度工作计划，并负责完成。

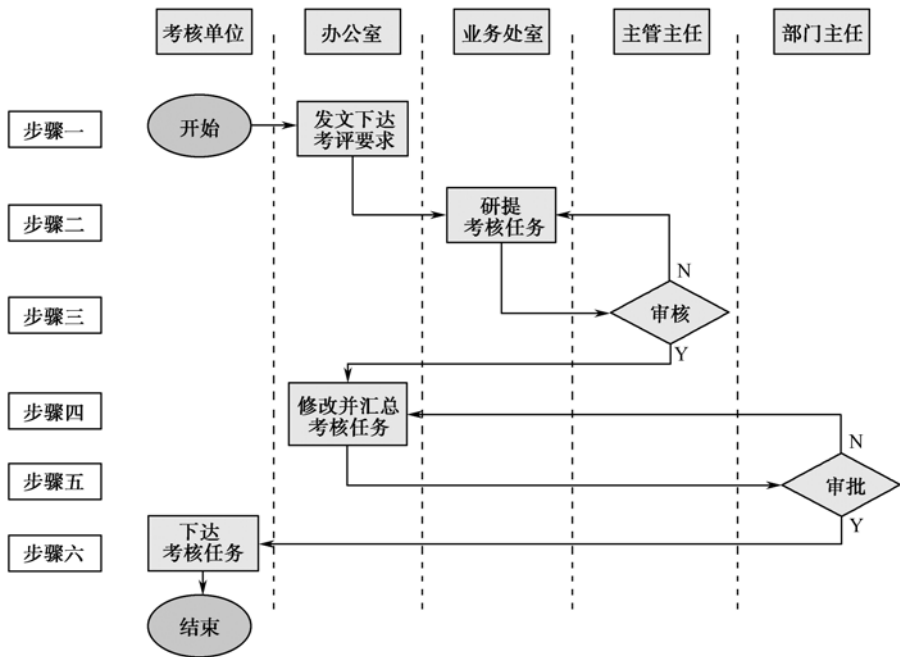


资料来源：北京软件产品质量检测检验中心

图 7-4 某政府部门职责工作确定流程

该政府部门绩效评价任务确定流程如图 7-5 所示。

- 步骤一：办公室发文下达考核单位要求。
- 步骤二：各业务处室根据考核要求，研究提出考核任务，交报主管主任审核。
- 步骤三：经主管主任审核确认后，再向办公室反馈。
- 步骤四：办公室对各业务处室反馈的考核任务进行汇总，并提交给部门主任审批。
- 步骤五：主任审批通过后，再上交给考核单位。
- 步骤六：考核单位下达最终的考核任务。



资料来源：北京软件产品质量检测检验中心

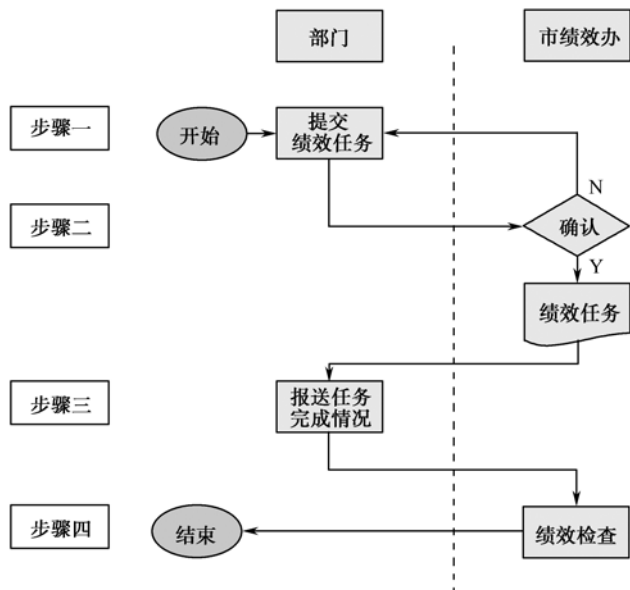
图 7-5 某政府部门绩效任务确定流程

该政府部门绩效外部评价流程如图 7-6 所示。

- 步骤一：该部门向市绩效办提交绩效考核任务。
- 步骤二：经市绩效办确认后，再正式下达绩效任务。
- 步骤三：该部门根据下达的绩效任务，按季度报送任务完成情况。
- 步骤四：市绩效办对该部门的绩效任务完成情况，进行半年检查和年终检查。检查形式除了部门汇报，还包括实地检查和第三方调研。

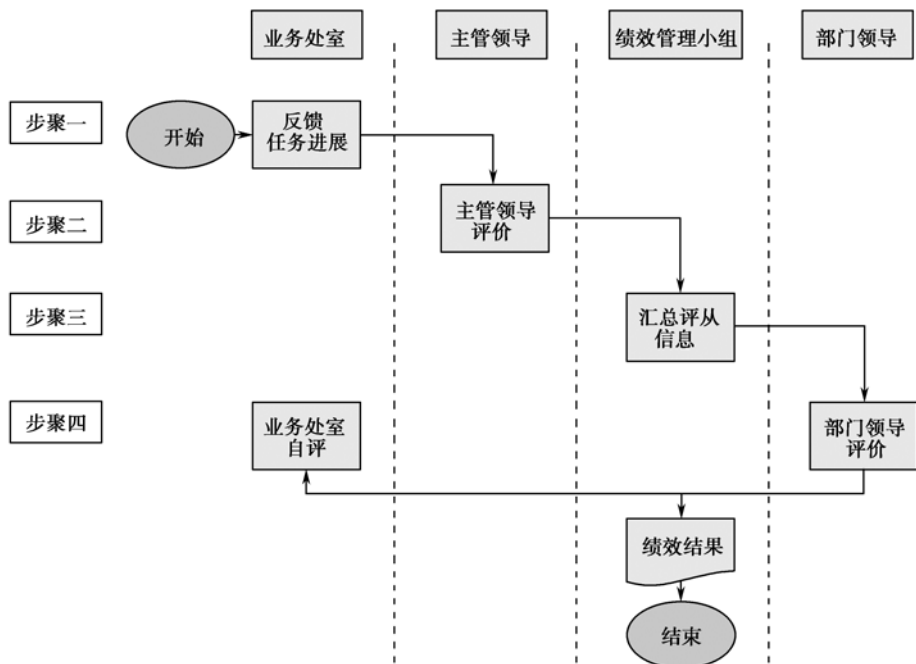
该政府部门绩效内部评价流程如图 7-7 所示。

- 步骤一：各业务处室通过绩效系统定期反馈绩效任务进展情况，包括任务指标完成情况和上传相关附件。
- 步骤二：各业务处室完成进展反馈后，由主管领导给予评价。
- 步骤三：绩效管理小组负责评价信息汇总。
- 步骤四：绩效管理小组组织各业务处室、部门领导对部门绩效工作进行年终评价。包括领导评价，各业务处室对自身的服务评价和贡献评价。



资料来源：北京软件产品质量检测检验中心

图 7-6 某政府部门绩效外部评价流程



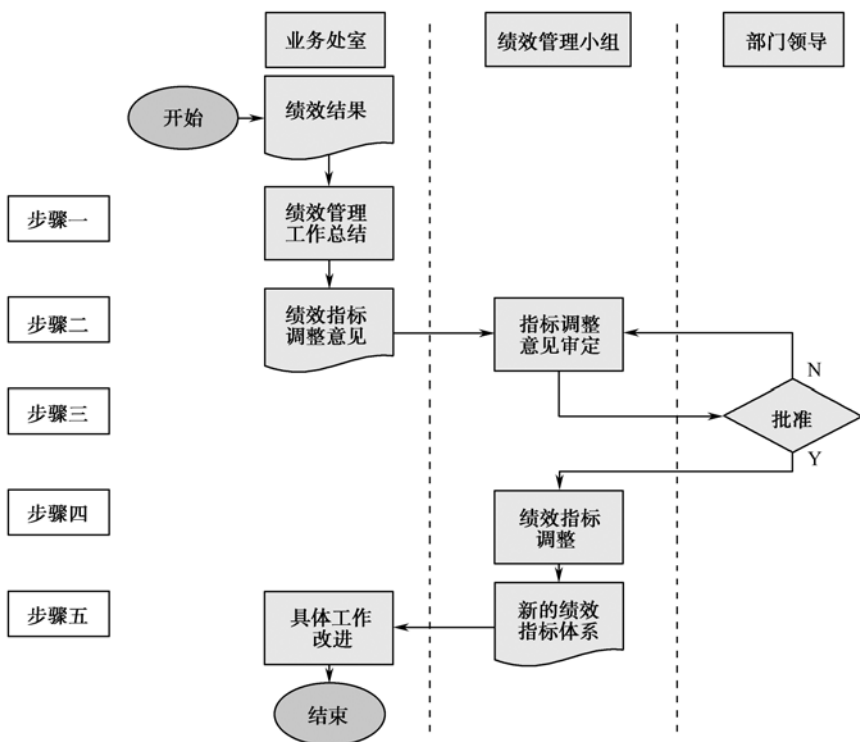
资料来源：北京软件产品质量检测检验中心

图 7-7 某政府部门绩效内部评价流程

该政府部门绩效结果反馈调整流程如图 7-8 所示。

步骤一：各业务处室根据绩效结果进行绩效管理工作总结，并提出绩效指标调整意见。

- 步骤二：业务处室以书面形式将绩效指标调整意见报至绩效管理小组，由绩效管理小组审定。
- 步骤三：将经过绩效管理小组审定的绩效指标调整意见，上报部门领导批准。
- 步骤四：在部门领导批准后，由绩效管理小组进行调整，得到新的绩效指标体系。
- 步骤五：各业务处室根据新的绩效评价指标，对各自的工作进行改进，包括职责工作、重点工作、创新工作和临时工作。



资料来源：北京软件产品质量检测检验中心

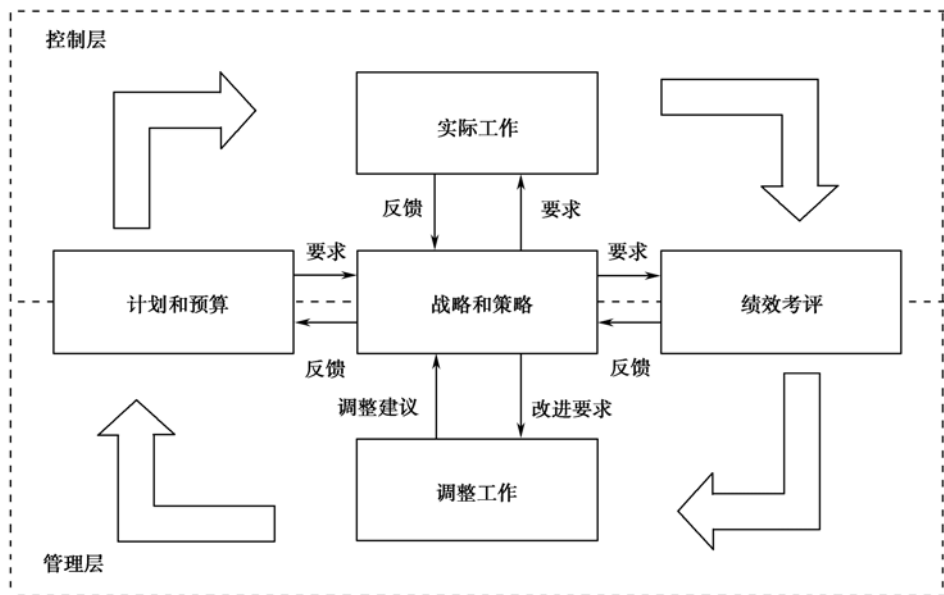
图 7-8 某政府部门绩效结果反馈调整流程

第四节 政府绩效管理的信息系统

从信息论角度看，政府绩效管理是一个信息筛选、输入、加工、输出和反馈的动态循环的系统工程，政府绩效管理的信度和效度在很大程度上受制于信息的准确性和传输的有效性。从当下的现实来看，无论是西方发达国家，还是广大发展中国家，都缺乏健全的政府绩效管理信息系统，这无疑给政府绩效管理工作造成了严重障碍。与此相对应，政府绩效管理中的困难主要体现为政府绩效管理所需信息难以收集，很多时候花费了大量的人力、财力和物力，但仍然难以根据所获取的信息进行有效的管理。导致的结果就是，很多单位的绩效评估常常缺乏有效信息，仅凭主观印象或大脑记忆，结果就不会被考评对象所接受，实际就是不客观、不准确、

不公平，没有说服力和公信力。另外，在政府绩效管理过程中，信息不对称现象也时常出现。由于信息系统的不完善，政府绩效管理中常常出现上级与下级、不同部门之间及政府与公众之间的沟通梗阻现象，从而导致政府绩效管理质量的降低。

下面以某政府部门的绩效管理体系为例说明信息系统保障在政府绩效管理中的作用。基于信息系统的绩效管理体系是部门领导掌握运营情况，围绕部门总体的“战略和策略”对工作进行调整和再决策的循环过程，包括分为“控制层”、“管理层”两个层面和“目标和计划”、“实际工作”、“绩效考评”、“调整工作”四个阶段。在四个阶段中，“目标和计划”指结合绩效管理目标，确定总体目标和具体的工作计划；“实际工作”指各业务处室具体运营过程；“绩效考评”指对照既定目标，对实际工作的结果进行监测、分析和考核；“调整工作”指根据绩效结果反映的问题，及时修改原有的目标、计划，以保证部门绩效的持续提高。两个层面中的“管理层”，即是反映系统为部门管理者提供管理、监督部门业务的功能，相应地，“控制层”主要反映在系统对员工的作用，主要是为员工提供更多的信息和报表，促进他们完成实际工作。可以看到，四个阶段的工作中，实际工作属于控制层，调整工作属于管理层，而其余两个阶段的工作则同时存在于两个层面中（图 7-9）。

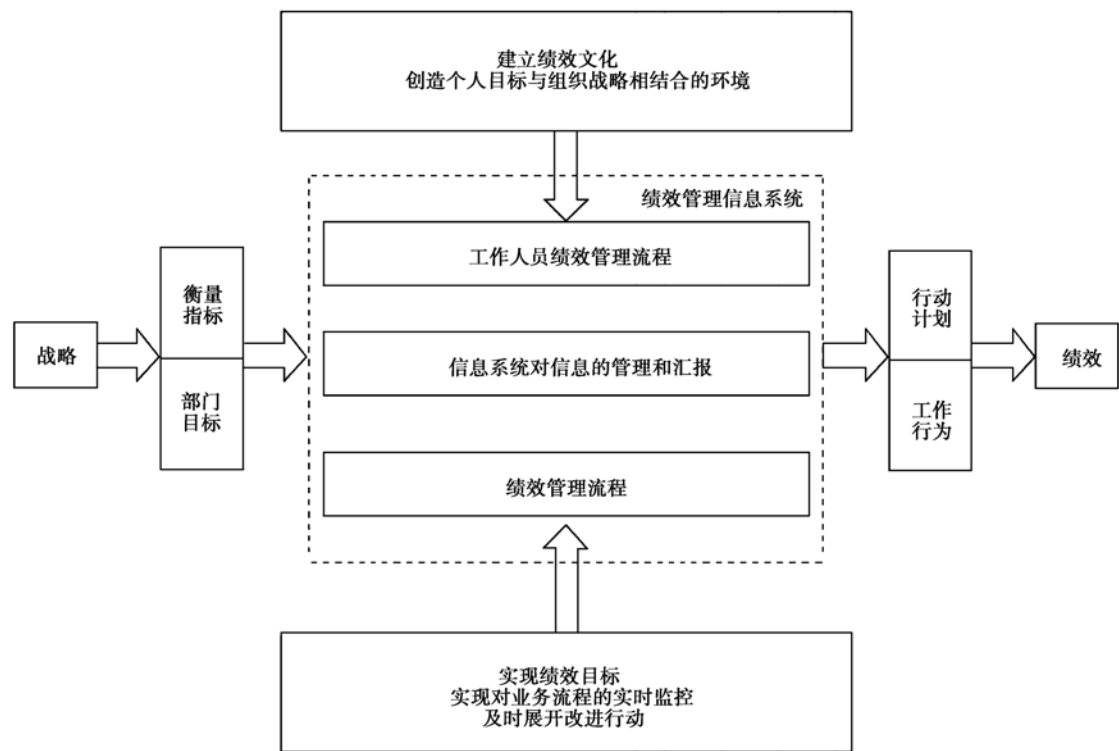


资料来源：胡安安、黄丽华，基于信息系统的企业绩效管理体系——以某石化企业为例物流科技，2007年第5期。

图 7-9 基于信息系统的绩效管理体系工作循环示意图

该部门绩效管理信息系统围绕本部门整体战略展开，将抽象的战略以“化整为零”的方式分解为各业务处室具体的目标，并为每个目标制定相应的衡量指标。在整个绩效管理过程中，绩效管理信息系统依靠其强大的数据处理能力，提供实时的信息来支持部门各项运营工作和业务流程。该部门的绩效管理信息系统除了应该具有信息系统对信息的管理和汇报，还应该包括部门绩效管理流程和工作人员绩效管理流程两大部分。该部门绩效管理流程实现绩效目标，并实现对部门业务流程的实时监控，以便及时展开改进行动。该部门的绩效管理工作还依赖于绩效组织文化的建立，绩效文化的建立可以创造个人目标与组织战略相结合的环境。该部门根据绩效管理信息

系统提供的数据，设定清晰的、可实施的行动计划，并采取行动措施，实现绩效的提升（图 7-10）。



资料来源：胡安安、黄丽华，基于信息系统的企业绩效管理体系——以某石化企业为例，物流科技，2007 年第 5 期。

图 7-10 基于信息系统的绩效管理体系结构

基于信息系统的绩效管理体系结构（图 7-11）可分为三层：决策层、管理层、业务执行层。对于该政府部门来说，其决策层就是部门领导。部门领导制定部门的发展战略和决策，并实时监督、考察战略和决策的执行情况，实现对部门的绩效管理。由于该政府部门采用事业部的管理结构，信息系统的管理层就是各处室（单位）的主管领导。主管领导要从信息系统反馈出来的关键绩效指标中判定自己单位计划的完成情况，并进一步汇总出本单位对部门整体战略的贡献度。部门的业务执行层是各业务处室的工作人员，他们需要利用信息系统将执行过程中产生的各种信息及时上报，这些信息通过系统分析功能形成关键绩效指标，供管理层和决策层使用。绩效管理的核心信息和指标通过信息系统，实现从业务层到管理层、管理层到决策层的层层传递；决策层制定战略决策和相关调整再通过信息系统层层传递给管理层和业务层，实现了信息的良性传递。该部门的绩效管理体系借助信息系统，能实现信息的实时处理和分析，使日常运作更加顺畅，形成良性循环。

建立、健全政府绩效管理信息系统是做好政府绩效管理工作的重要保障。政府绩效管理必须以准确、完备和科学的绩效管理信息为现实基础。该部门绩效管理辅助信息系统的发展和完善，至少应从以下几个方面着手。

一是要制定信息采集、加工的制度和工作规范，使每一个相关人员明确自己的职责。做到相关信息的及时收集、筛选、加工、整理和归类，形成政府绩效管理的信息资料库。

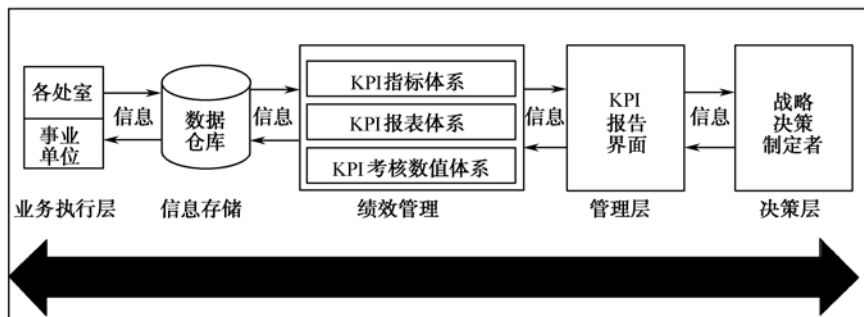


二是建立完善的数据库系统。国外基于信息系统的绩效管理系统注重数据源，强调数据库的构建。

三是通过业务流程再造、优化和调整部门的组织结构和工作流程，减少管理层次，适当增加管理幅度，协调“条块分割”的管理组织构架的内在矛盾，消除信息孤岛现象。并在此基础上开发政府绩效管理系统，E化流程。

四是不断优化信息系统功能，发挥其决策支持作用。通过流程的不断优化，使政府信息系统在部门的“管理层”和“控制层”两个层面发挥重要作用，为部门领导和各处室负责人决策提供最重要的报表和管理界面，为他们提供管理、监督功能，以一种类似“仪表盘”式的界面为他们提供决策便利。对于相关工作员工来说，使绩效管理信息系统在控制层为他们提供信息和报表，帮助他们有效地完成实际工作，并实时地对其中的问题进行调整。

五是相关的人员要针对部门绩效管理辅助信息系统的功能和使用进行培训。相关的使用人员既是部门绩效管理信息系统的使用者，同时也是部门绩效管理信息系统未来需求的创造者，部门绩效管理辅助信息系统的升级、更新离不开这些人员的意见、建议和积极参与。对他们进行相关的培训，并使他们参与到本部门绩效管理辅助信息系统的开发应用中，对系统性能的提升具有重要的意义。



资料来源：胡安安、黄丽华，基于信息系统的企业绩效管理体系——以某石化企业为例，物流科技，2007年第5期。

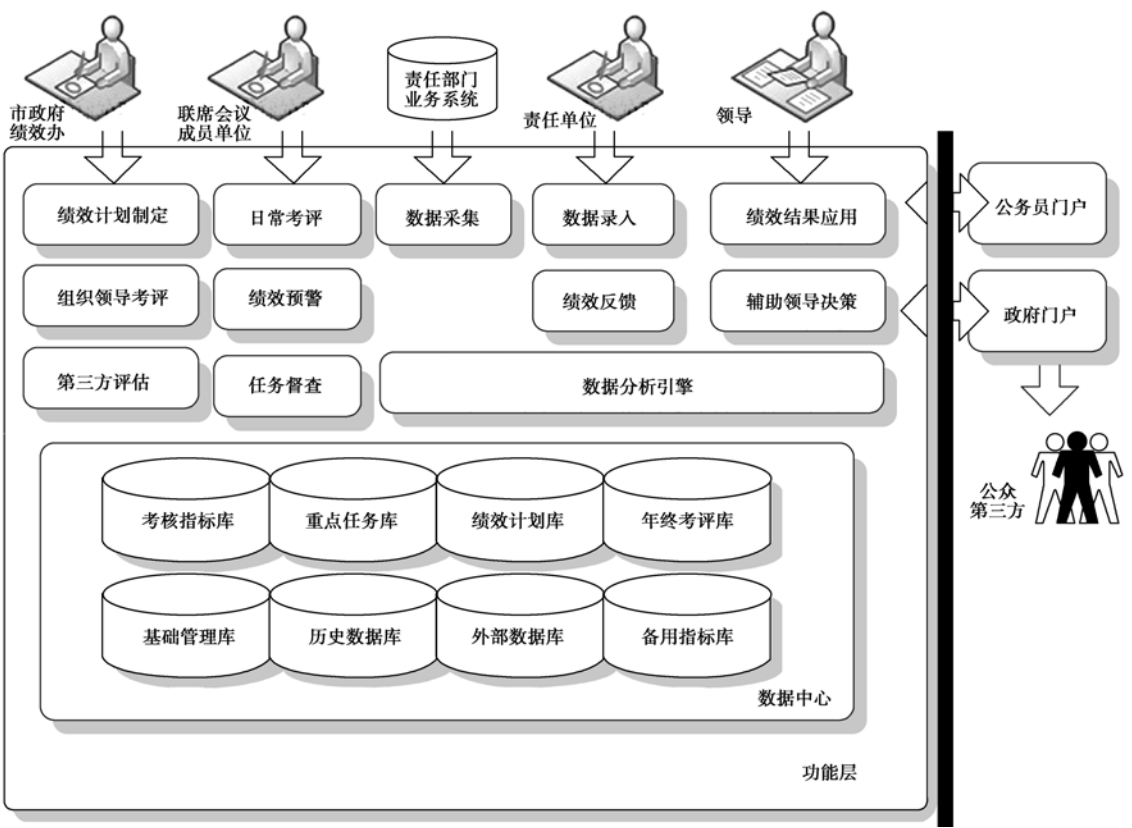
图 7-11 基于信息系统的绩效管理体系结构图

第五节 政府绩效管理平台

在运用绩效评估和管理手段推进工作开展的基础上，某市政府以本市政务外网为依托，通过信息化的手段，在市绩效管理的体系框架下，构建具有“日常监控，量化考评，多元展示，智能辅助”等主要功能的绩效管理及督查信息系统（图 7-12），对市政府绩效进行全面的管

理。该市政府绩效管理及督查办公平台是政府部门进行绩效考核工作管理的平台。其中市政府绩效办进行绩效计划的制定，形成考核指标库，作为绩效考核依据。然后由联席会议成员单位对全市 61 家责任单位进行考评。在考评过程中，各绩效考评责任单位采用数据填报的方式，进行数据上报；有内部业务系统的，可通过采集接口采集业务数据。经过数据审核后，进入业务数据库。系统按照考核周期和各考核阶段，对数据进行分析 and 预警，考评期末，市政府绩效

办组织进行公众评价和领导打分工作。所有考核数据通过数据展现界面以图表方式进行展现。另外，考核结果可通过政府门户进行发布，以提供给公众和第三方进行查看。



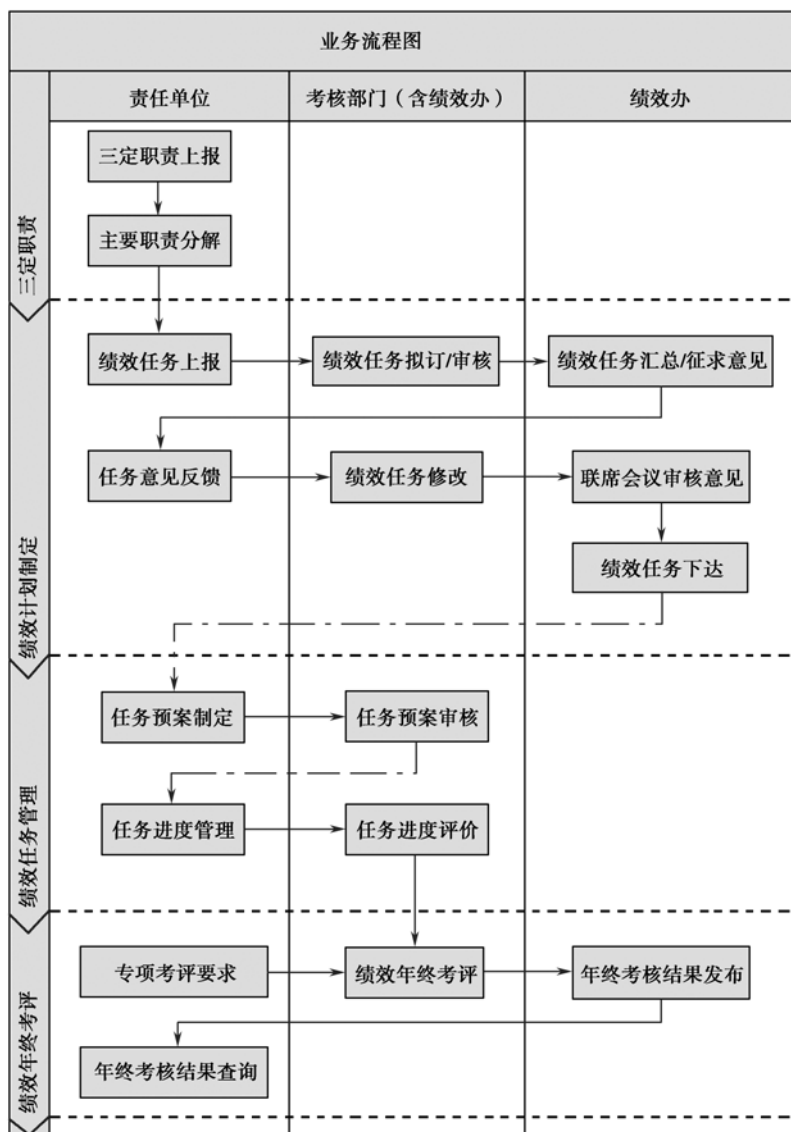
资料来源：北京软件产品质量检测检验中心

图 7-12 某市绩效管理及督查信息系统

整个绩效办公平台包括：三定职责、绩效计划制定、绩效任务管理、绩效年终考评等功能，完成绩效工作的闭环管理，涉及 61 家责任单位，专项考评部门和市政府绩效办，业务流程图如图 7-13 所示。

责任单位绩效管理负责人是各单位绩效工作的管理者，该角色首先将主要职责进行分解，“主要职责配置”是按照市编办制定的主要职责履行情况专项考评细则的要求，对本部门的主要职责进行分解、细化并落实到主管领导、责任处室、责任人。这项工作是整个绩效管理的基础工作。

完成主要职责分解之后，进入绩效计划制定环节，绩效计划制定过程首先由各责任单位上报绩效任务或者专项考评部门直接配置。责任单位在制定过程中要与各专项考评部门充分沟通后，完成绩效计划的初稿，并上报专项考评部门初审，汇总到市政府绩效办，由市政府绩效办统一征求各部门意见。各责任单位收到绩效任务后，经过研究反馈意见给市政府绩效办。市政府绩效办将调整后的绩效任务上报绩效联席会议审核，形成最终意见并下达。在绩效计划制定环节涉及责任单位的主要是绩效任务上报、任务意见反馈两个功能，其中绩效任务上报可针对专项考评指标，分别添加绩效任务（绩效任务制定应参照分解职责）。绩效任务意见反馈是在市政府绩效办进行意见征求时的反馈。



资料来源：北京软件产品质量检测检验中心

图 7-13 某市绩效管理业务流程图

当绩效任务下达之后，责任单位进入绩效任务管理环节。在绩效任务下达后，由责任单位制定绩效任务预案，并上报专项考评部门，在专项考评部门对绩效任务预案审核通过后，各责任单位可上报任务进度。专项考评部门，可对任务进度进行查看、评价，并针对有问题的绩效任务设定红灯预警。责任单位通过该功能，实现任务预案制定、任务进度管理、单位任务进展浏览。

完成全年的绩效任务的上报及评价之后，进入绩效年终评价环节。绩效年终考评，到年终由各专项考评部门对责任单位年度工作情况按照考评细则进行打分、汇总，提交到市政府绩效办进行审核，并统一由市政府绩效办联席会议领导审核通过后，予以正式发布。责任单位在该环节，实现协调打分、上报年终自查报告、查看年终考评得分及联席会议评价意见的功能。

通过主要职责分解、绩效计划制定、绩效任务管理、绩效年终考评四个环节，责任单位就

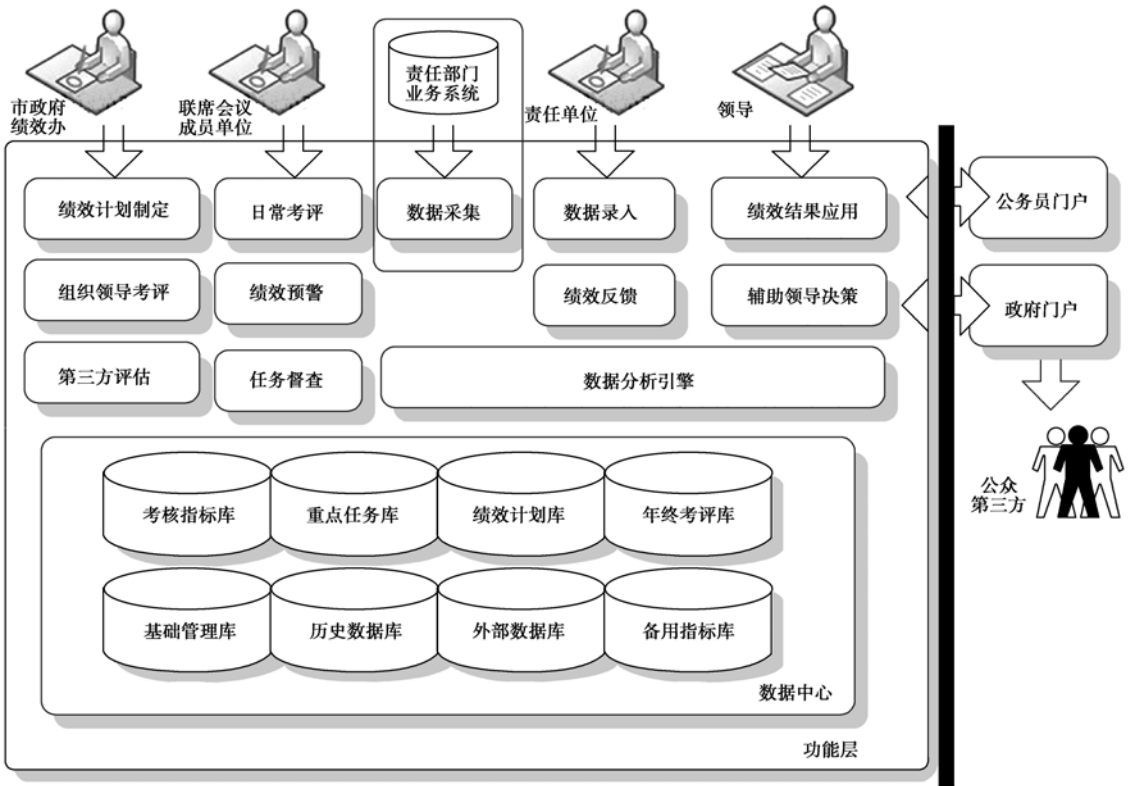
完成了整个绩效工作的闭环管理。

考虑到绩效管理平台面向的考评主体较多，系统建立时除了设置管理员身份之外，针对不同的考评主体，即市政府、市政府绩效办和参与绩效管理的各单位等，设置了不同的用户组权限和系统界面，同时还关注各单位内部绩效考评系统与平台的对接问题，为下一步的系统对接整合做好准备。

第六节 案例：某政府部门绩效管理系统与某市政府绩效管理平台的对接

本节以某政府部门绩效管理系统与市政府绩效管理平台对接的实例，说明政府部门绩效管理系统对接的实施步骤和方法。

某市政府绩效管理及督查办公平台是政府部门进行绩效考核工作管理的平台。其中市政府绩效办进行绩效计划的制定，形成考核指标库，作为绩效考核依据，然后由联席会议成员单位对全市 61 家责任单位进行考评。在考评过程中，各绩效考评责任单位采用数据填报的方式，进行数据上报；有内部业务系统的，可通过采集接口采集业务数据。该政府部门建立了绩效管理辅助系统，属于部门的内部系统，与市绩效管理平台的技术对接任务主要就是数据采集接口的对接，即图 7-14 中矩形框内的部分。



资料来源：北京软件产品质量检测检验中心

图 7-14 某市政府绩效管理及督查办公平台架构图

从宏观的技术对接层面来说，对接时需要注意以下几点。

一、市绩效管理平台数据对接要求

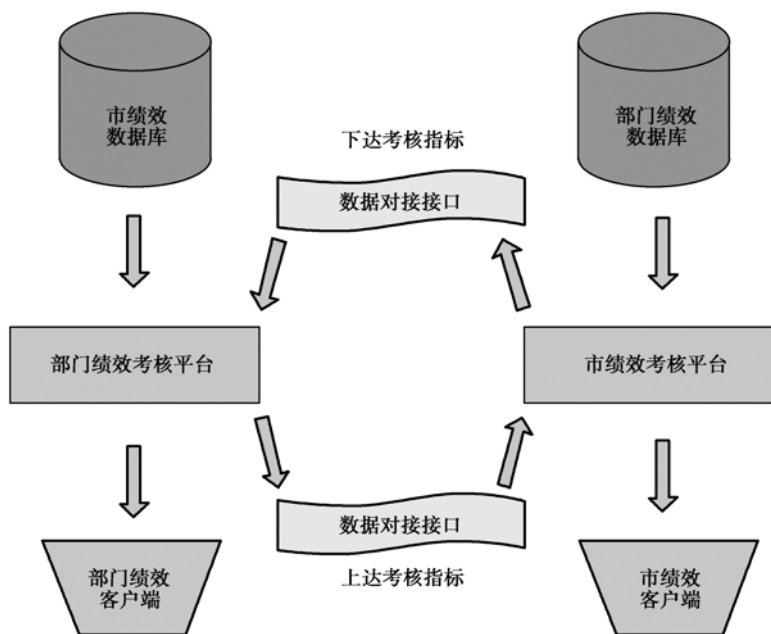
分析掌握市绩效管理系统的技术对接要求，撰写《绩效考核数据对接接口标准》，使得部门的绩效管理系统能够与其他应用系统之间的数据交换接口有标准可循。绩效考核管理系统数据接口功能说明主要描述的是部门绩效考核管理系统与市级绩效考核管理系统之间的数据交换功能。

二、数据交换功能设计与实现

整合数据资源，丰富数据上报和数据采集方式，打通业务数据通道，提高工作反馈的便利性与有效性。通过数据交换接口的设计与开发，实现该部门绩效管理系统的技术与市绩效管理系统的技术对接，实现该部门绩效管理系统的技术与市绩效管理系统的技术对接，实现该部门绩效管理系统的技术与市绩效管理系统的技术对接，实现该部门绩效管理系统的技术与市绩效管理系统的技术对接。

三、根据市政府绩效管理系统的其他需求进行二次开发定制

根据市绩效管理系统的其他要求进行系统的二次开发和定制。例如，完善领导决策支持等功能，实现绩效数据分析、对比、排名，指标完成的进度、趋势、同期比等。



资料来源：北京软件产品质量检测检验中心

图 7-15 某政府部门绩效管理系统与市政府绩效管理平台的技术对接图

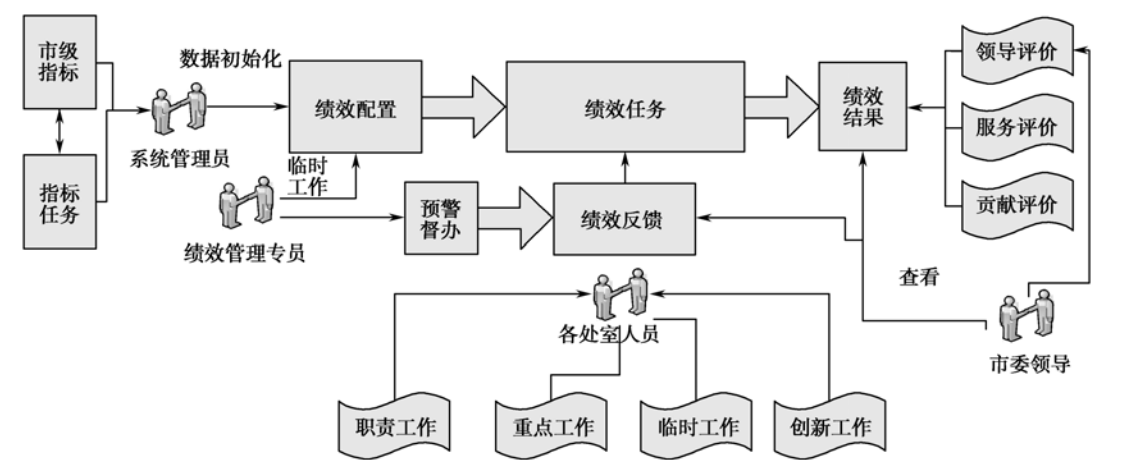
从具体的数据、工作等方面来说，技术对接过程中需要注意以下内容。

从数据角度来说，数据是系统中最为重要的部分，系统是为了更好地把数据显示给使用者而建立的，而数据也只有适应系统的要求才能完成既定的任务。该市政府绩效管理及督查办公平台对数据包含的内容界定得很明确，不同的系统功能块有共同的数据项也有各自的独有数据项，比如说在制定重点工作预案这一功能中，数据项包括序号、督查事项、主办事项数、已上报（小计、按时、超时）、未上报、预案审核（审核通过、审核未通过）等内容，与别的功能块有较大的区别，这在系统的数据对接时应该考虑到，防止发生数据不兼容的情况。由于系统中设定了很多需要上传附件的功能，对于附件的格式是否兼容，大小做何限制等问题在系统对接时也是非常重要的。此外，该市政府绩效管理及督查办公平台还有一些比较特色的功能，比如说 GIS 地图展示，要求有任务的地点信息，这在进行对接时也要注意完善数据的内容。

从工作上来说，市政府绩效管理及督查办公平台在对承接部门的任务进行查看时，将其分为承办的主办项目和协办项目两类，也就是说，项目承办单位的内部系统不能只关注本单位内部的工作任务，还需要考虑到与其他单位的合作任务，这在工作流程设计时就应该要考虑到，为以后的数据采集接口做好准备。

从系统的开发环境上来说，开发使用的数据库是否兼容也是对接能否成功的一个重要环节。数据库是数据存储的地方，不同的数据库对数据的大小、格式等的要求可能会有所不同。在系统设计及实现时考虑到数据库之间的兼容性，保证数据在两个系统之间的传输正确进行，才能顺利地完成任务之间的对接，并为以后的日常使用和维护打好基础。

从系统的使用人员上来说，使用者能否正确使用系统的功能来实现预定目标也可以算做技术对接要关注的一部分。该市政府绩效管理及督查办公平台的使用者包括领导、专项考评部门和责任单位，责任单位在系统中的各项活动由责任单位绩效管理负责人进行，该政府部门在此平台中就是责任单位的角色。该部门的绩效管理辅助系统的使用者则包括四个角色，分别是市领导、部门领导、工作人员和绩效系统绩效管理员，如图 7-16 所示。两个系统中最直接进行数据操作的分别是责任单位绩效管理负责人和各处室工作人员，如何使得这一系统角色熟悉并了解两个系统之间的共性和区别，更好地使用系统来完成工作，对于技术对接的实现也是很有帮助的。



资料来源：北京软件产品质量检测检验中心

图 7-16 某政府部门绩效管理辅助系统角色流程图



解决好最根本的数据类型、业务流程、系统环境等问题，在具体的对接过程中还可能会出现其他问题，这就需要像宏观对接的第三点提到的，根据市政府绩效管理及督查办公平台来调整部门的系统。进行技术对接的工作人员最好了解系统之间的差异性，解决好重要的问题，否则会严重影响系统的对接进程。

政府绩效管理信息化的实施保障

政府绩效管理的有效实施需要四个方面的保障，首先是制度保障和文化保障。缺乏绩效管理制度和绩效文化的支撑，绩效管理就会缺乏有效的依据和共识，易于陷入“为考核而考核，为评估而评估”的形式主义困境。反之，绩效管理的有效实施也会进一步提高组织的管理水平、改善组织的绩效文化、提高组织全体成员对追求高绩效的认同。因此，在开展绩效管理和评估的同时，要一并考虑绩效管理制度“硬环境”和绩效文化“软环境”这两个方面的建设和优化。

其次，政府绩效管理的有效实施还需要有效的组织保障，从正式的组织机制上为绩效管理的有效实施提供支持。再次，政府绩效管理的有效实施还需要规范合理的流程保障，明确工作流程、相关参与部门及人员、相关的责任。

第一节 制度保障

著名学者康芒斯认为，制度是约束个人行动的集体行动，包括了从无组织的习俗到有组织的行为等。诺思则更明确指出，制度是一系列被制定出来的规则、守法程度和行为的道德规范，它旨在约束追求主体福利或效用最大化利益的个人行为。

对于政府绩效评估而言，完善的制度是保障其有序运行与科学推进的基础。通过立法的方式将绩效管理的各项原则和实施流程及时固化下来，为政府提供统一有效的绩效管理的运行模式和推行依据。同时，立法还可以表明政府推行绩效管理的决心，保障绩效管理的效果，并强调绩效管理的严肃性。

美国、加拿大、日本等国都通过立法的手段保障政府绩效管理和评价的有效实施。例如 20 世纪 90 年代，美国国会立法通过了《政府绩效与结果法案》(The Government Performance and Results Act, GPRA)，从而为美国联邦政府各部门实施政府绩效管理提供了法律实施依据。1997 年，英国颁布的《地方政府法》规定，地方政府必须实行最佳绩效评价制度，各部门每年都要进行绩效管理工作，要有专门的机构、人员和固定的程序。1997 年澳大利亚议会通过了新的《公共服务法案》和《财务管理与责任法案》等法律，进一步完善了政府部门绩效的责任管理机制，使结果导向的政府部门绩效管理机制进一步规范化和制度化。日本也借鉴美国的做法对



绩效评估辅以法律保障，于1999年颁布实施了《关于推进中央省厅等改革的基本方针》，以此方针设立了专门的政府绩效评估机构；2002年又实施了《政府政策评价法》，建立了政府绩效的评估制度。加拿大政府也出台了一些政策、法案，通过制度化的绩效管理规范改革政府的管理、改善公共服务、提高公共服务的质量和效率。

从立法方面看，我国目前与政府绩效相关的立法还很少，主要有以下几个方面：一是《中华人民共和国审计法》，规范了对政府的财政审计制度；二是1994年颁发的《天津市关于市属独立科研院所实行业绩考评分级管理的若干规定》等科技方面的业绩评价立法；三是1999年的《国有资本金绩效评价方法》等国有资本金的绩效立法。目前这些相关立法都只是从财政、科技等方面进行的专项立法，尚未见较高层次的、系统的政府绩效立法。国内也尚未形成系统和完善的政府绩效制度，因此绩效评估还缺乏法定依据。对于我国，当务之急是完善政策和立法，使政府的绩效评估走上制度化、规范化和经常化的道路。首先，要从立法上确立绩效评估的地位；其次，从法律上树立绩效评估的权威性，尤其是评估机构，使其免受行政、公共组织或个人的干扰；再次，颁布绩效评估工作的制度和规范，使其有法可依，把绩效管理纳入一个正常发展的轨道。

政府绩效管理的制度保障建设，除了完善政府绩效管理的立法工作，还可以引入市场竞争机制，进行分权化改革。绩效管理以市场机制为依据，以下放权力为手段，要贯彻这些理念，必须对现行行政管理体制进行变革，构建绩效管理的制度基础。

① 引入市场竞争机制，在政府机构内部建立竞争机制。通过公共服务社会化，把政府业务合同出租，把政府的工作任务所包括的公共产品供应以竞争竞标的方式推向市场，政府通过绩效评估来支付合同约定的报酬，如环境保护、决策咨询等项目。

② 打破政府垄断，把私人资金引入政府包揽的事业中。如公共教育、低价住宅，从而弥补政府财务和服务的不足，同时政府还须通过绩效评估来管理私有化的公共服务的质量和水平。

③ 加快行政审批制度改革，精简行政审批事项，健全行政审批监督，下放审批权限，大力推行“时限承诺制”、“公示制”等效能建设制度。

绩效管理是推动政府绩效提升的有效手段，但是政府绩效管理本身就是一项复杂的系统工程，在实施中存在很多问题和困难。例如很多的政府绩效管理目标不明确；没有形成规范化、常态化、系统化、流程化的制度系统；很多的绩效管理随意性很大、流于形式；绩效考核中的责、权、利不明确；绩效考核的结果反馈机制不健全，对绩效管理的理解局限于绩效考评，因此比较关注结果，对如何应用考评结果来优化管理过程、提升管理水平、强化服务效果重视不够；相关的人员没有树立起绩效考核的意识，对公众参与绩效考评有所顾虑，因为担心公众评价的结果而对绩效管理体系持有抵触心等。因此，绩效管理要发挥其效用，必须通过制度的手段进行保障，使绩效评价制度化、常态化，这样才能有效地推动政府绩效的提升。

政府绩效管理的制度建设可从以下几个方面入手。

一、把握好目标设计，科学界定自身的职能

科学设计绩效评估体系，是开展政府绩效管理工作的基础。要改变单纯追求经济增长、局部利益、眼前发展的观念，关键是注重绩效评估体系的全面性和综合性，合理确定评估内容和



指标。在体系设计上,既要重视经济指标,更要重视社会指标、人文指标、环境指标;既要考虑当前利益,更要重视可持续发展。政府推行绩效管理,需要科学界定其职能范围、内容和重点,将自身的绩效管理体系真正建立在对其职能准确把握的基础上。政府职能是政府存在的依据,政府开展的各项工作都建立在职能的基础之上。对政府进行有效的绩效评估,首要条件就是政府的职能边界清晰划分。

二、科学界定内部部门之间的职责分工

要按照“以责配权,权责一致”的原则,在赋予各部门职能和权力的同时,明确规定相应承担什么责任并结合绩效考评来落实。通过强化责任约束,实现权力和责任的平衡,督促各部门严格依照其职责开展工作,确保自身职能的有效履行和绩效目标的顺利实现。如果不把绩效考评与部门职责、人员岗位很好结合,不通过规范化的管理使组织的任务职责、工作流程和岗位职责准确定位与执行,评估也就失去了依据和标准。

三、有效运用绩效评估结果,健全责任追究和表彰奖励机制

在深化行政体制改革工作中,要本着奖优、治庸、罚劣的原则,建立健全绩效管理与表彰奖励和行政问责相结合的机制,确保绩效评估结果的有效运用。绩效管理以结果为导向,按照绩效指标对考评对象的绩效结果进行客观的测定和评价,但绩效评估的结束并不等于绩效管理的结束,其制度的最后一环是依据绩效评估所得的结果,对政府组织及管理人员予以一定的奖励和惩罚,而这恰恰是我国较为欠缺的一环。因而,要加强针对政府绩效的奖惩制度设计,这就必须改革预算管理制度和干部任免制度,加快机构编制立法,实现行政机构编制法定化,确立预算“硬约束”,给提高绩效的部门和组织增加资源的自主分配权,使预算资金优先分配到前期绩效杰出的组织和部门中,使组织因高绩效的行为得到奖励,管理人员因高绩效的表现受到奖励。从而真正使降低行政成本、提高公共服务的质量和数量的高绩效行为受到激励。

四、加强管理规范和配套制度建设,建立完善相关的规范、流程和实施细则

制定绩效管理的有关规范,就自身的战略规划、年度绩效计划和绩效目标及绩效评估程序、绩效评估报告等内容做出明确的规定,保障绩效管理、绩效评估的规范化、制度化运行。进一步完善其绩效考核评分标准实施细则,明确主要考核指标得分、综合性加减分标准和奖惩标准等内容。

第二节 文化保障

政府组织文化是指人们关于行政系统的价值观念,由此价值观念所影响或决定的行政组织及其成员所普遍遵循的行为模式,以及外在的物质表现符号。其核心是长期积淀在政府体系中的行为取向、思维模式和价值观念。政府组织文化在调节行政系统工作人员的行政心理、行政



精神、服务理念及保证行政组织有序正常运转、为社会提供优质高效的服务等方面都起着巨大的作用。

绩效文化作为政府绩效评估的非正式制度支撑，对政府绩效管理发挥着重要的影响作用。绩效文化是在“新公共管理运动”对行政领域的影响下所表现出来的一种文化形态，绩效文化对政府绩效评估有很强的渗透力，被称为“政府绩效管理之魂”，对政府绩效评估有重要的导向作用，并影响着政府绩效评估的整体构建、指标体系、评估方式方法等各个方面，可以说绩效文化对政府绩效评估成败起着根本性作用。绩效文化作为一种行政文化，它所蕴涵的基本理念是绩效文化的核心和精髓，成为绩效文化不断发展的基础和动力源泉。

绩效文化主要包括责任理念、服务文化、效能意识等方面。

一、责任理念

政府要建立新的责任机制，引导行政部门和官员从传统的对上负责，实际是对预算负责、对规则负责，转变为对绩效结果负责、对服务对象负责；从具体控制做什么，转为总体控制做的结果，行政权力越位、缺位行为均应受到责任追究。责任行政理念是政府绩效评估催生的新理念，两者相互促进，责任行政理念要求借助政府绩效评估来度量政府责任履行的情况，培养政府工作人员注重效果和责任的行为方式。

二、服务文化

政府绩效评估的终极目标，是向社会公众提供公共服务，追求服务质量，提高服务品位，争取公民满意，贯彻服务理念。服务文化在我国政府绩效评估运行中也具有极大的适用性，我国公务员以“为人民服务”为宗旨，强调公仆意识。党的十六大以来，中央提出了建设服务型政府，以服务为导向的政府就是“权为民所用，利为民所谋，情为民所系”，不断提高自身服务质量，满足人民公共的需求。

三、效能意识

行政效能是指行政活动目标与社会性的统一，单纯的强调行政效率会造成政府绩效评估重手段轻目的，或者导致单纯追求速度而忽视效益的弊端。行政效能也是我国政府管理的出发点和目的，在 21 世纪初，中国政府就提出了科学发展观，用统筹发展眼光来解决公共问题。在十六届四中全会上提出的加强党的执政能力建设重要举措，就是“降低行政成本，提高行政效率”。综合来看，效能文化主要包含以下几个方面的内容：政府投入与结果的比率，政府能力强弱与政府效能的关系，经济增长与社会文化、生态环境的平衡等。行政效能要求行政管理者在评估时以服务公众为基本点，以成本意识为根基，把公众的满意度作为政府工作的根本使命和责任。

政府可从以下两个方面培养和构建绩效文化。

第一，构建以效能、服务、责任为核心的共同价值取向。政府应该培养和促进政府公务人员转变行政思想，使公务人员从现有管理者、监控者的角色向公共服务供给者的角色转换，努



力构建以效能、服务、责任为核心的共同价值取向。培养公务人员的效能意识、服务意识和责任意识,只有通过构建共同的价值取向,才能使公务人员自觉主动地贯彻和执行绩效文化。这样既能提高政府的公信力,又能规范政府绩效评估行为。

第二,营造一种良好的政府绩效文化氛围。发达国家的有益经验告诉我们,做好绩效文化的宣传工作,同时适时地对政府公务人员进行培训、学习和沟通,是创造一个良好文化氛围的重要方法。通过对绩效管理的宣传、培训和沟通,使每一个相关人员理解并接受绩效管理的理念、制度、规范和流程,只有政府的工作人员真正地理解和接受,才能主动地遵守和执行。另外,在个人层面上,可以通过有效的沟通,使每一个工作人员了解自己在政府绩效管理中的责任和义务,并通过绩效沟通使每一个政府工作人员明确自己与一位高绩效执行者之间的差距,提高自己的知识和技能,改善自己的胜任特征;同时,检测自己绩效目标的实现程度,明确执行中存在的问题,分析原因,提出相应的改进措施和方法。在组织层面上,通过绩效沟通,可以对整个组织的绩效计划的执行情况进行阶段性的监督和检查,找出实施阶段上出现的问题与偏差,集思广益,找到解决问题的途径,以保证绩效计划在下一个阶段的顺利执行。

第三节 组织保障

组织结构是支撑组织运行的一项主要构成要素。Child (1984)认为,组织结构包含三个很重要的方面:决定了组织中的正式报告关系,包括管理层级和管理幅度;确定将个体组合成部门及部门组合成整个组织的方式;确保跨部门沟通、协作和力量整合的制度设计。由此可见,组织结构规定了人们之间如何相互交往、沟通如何流动,以及权力关系如何定义。

朱晓武等人(2008)回顾了组织结构维度的研究,从1946—2006年组织结构相关文献中总结出13个维度,采用理论归纳的方法对相近维度进行了合并,归纳出复杂性、规范化、协调机制和权力分配4个重要维度。这四个维度也是政府进行组织结构设计时需要认真考虑的。

① 复杂性是指组织内部的活动或者子系统的数量,包括横向复杂性、纵向复杂性、空间复杂性、人员比例和职称级别数量等内容。

② 规范化指组织中的规则、程序、指示、命令、控制系统等。其中,规则包括成文规则和不成文规则。规范化能够有效降低个人差异对组织的影响。

③ 权力分配指组织中权力的配置情况。在权力分配的要素中,最重要的是决策权,即谁有权决策?做出什么决策?决策应该在什么时候明确地表述出来?如果大多数决策都是由高层管理者做出的,那么组织就是集权的,相反则是分权的。

④ 协调机制指组织活动中各部门合作协调的机制。有人把组织结构的这一维度称为分化或差异化,并把协调称为整合。协调机制的主要形式有临时工作组、委员会、项目团队等。

政府组织是政府特定文化和制度影响下,以政府性质和战略为根据形成的特定组织形态,更是政府工作流程中的参与主体。政府组织作为政府绩效管理的主体,必须选择恰当的组织结构以实现政府绩效目标。合理的组织结构能够促进政府绩效管理任务细分和落实到部门,明确各部门的功能和职责,从而保障整体绩效管理更顺利实施。结构权变理论认为,组织结构必须适应环境的变化,从而达到最优的组织绩效。因此,为了不断优化政府绩效管理,政府需要实时调整和优化组织结构。



政府绩效管理的有效实施，需要有效的组织保障，从正式的组织机制上为绩效管理的有效进行提供支持。实施政府绩效管理，要求政府内部的管理体制和组织结构必须进行相应的改造，以奠定绩效管理有效实施的基础；有必要在政府机构中设立专门的政府绩效管理机构，专门负责政府的绩效管理。合理的组织架构能够促进政府绩效管理任务细分和落实到部门，明确各部门的功能和职责，从而保障绩效任务的顺利实施。

下面以某政府部门为例分析政府绩效管理的组织保障。

某市政府绩效管理体系的组织架构包括三个部门：最高决策机构——政府绩效管理联席会议，日常协调执行机构——政府绩效管理办公室，绩效考评执行部门——相关政府部门。本书以它的一个委办部门为例进行说明，该委办部门为了推进绩效管理的有效进行，成立了相应的机构为绩效管理提供有力的组织保障。

首先，该委办部门成立了绩效管理小组，该工作小组由部门领导牵头，相关处室处长参加，全面负责审定、研究、协调绩效管理的各项工作。绩效管理小组定期召开小组会议，及时沟通、积极协调，保证各项绩效任务顺利实施。该工作小组的主要职责是：确定绩效管理指标体系和年度绩效计划，组织开展年度绩效管理工作，审定绩效管理专项考评规范、流程和细则，研究和协调解决绩效管理工作中的重大问题。

其次，该部门还成立了“绩效管理办公室”，简称绩效办，分管绩效管理的日常组织协调和监督指导方面的工作。该机构的主要职责是负责该部门绩效管理的推进和执行，包括组织汇总、评审绩效计划，加强日常监督检查，协调配合各专项考评部门做好绩效考评工作，并承担“公众评价”、“协调配合”、“创新创优”等专项考评的对接配合工作。

另外，结合部门自身工作特点，该部门建立了“两纵一横”的内部工作方式，畅通沟通渠道。“两纵”是指“办公室—绩效工作小组”、“业务处室—主管领导”两条纵向审核机制；“一横”是指“办公室—业务处室”的横向沟通机制。通过“两纵一横”的沟通机制，避免了反复审批，缩短了沟通时间。

第四节 流程保障

流程是信息系统的特定工作，有明确的输入资源和输出成果，是政府各项业务工作的指导。政府绩效管理的实施过程是由一系列连贯又交错的业务流程来实现的。政府绩效管理工作的流程设计可以促进跨职能和多业务部门流程的管理，并将管理重点由业务部门转向政府的总体目标。通过相关的工作流程，不仅能明确各个有关部门、人员的责任，还能明确工作的进度、环节、程序，为绩效管理工作的开展提供重要的流程保障。

政府绩效管理的完整流程应该是：明确价值取向、设定指标体系、确定评估主体、收集相关信息、得出评估结果、分析结果、提出改进方案、收集相关信息，由此循环往复。

绩效管理的工作流程是政府绩效管理信息系统成功应用的基础。信息系统实施顾问通过业务流程能更好地了解组织的业务执行情况，清楚地看出业务活动之间，以及流程之间的关系。只有在系统实施前对组织的业务流程进行梳理、优化甚至重组，信息系统才能切实支持、促进组织的业务运营管理效率。因此，绩效的全流程管理体系是该部门绩效管理有效实施的重要保障。

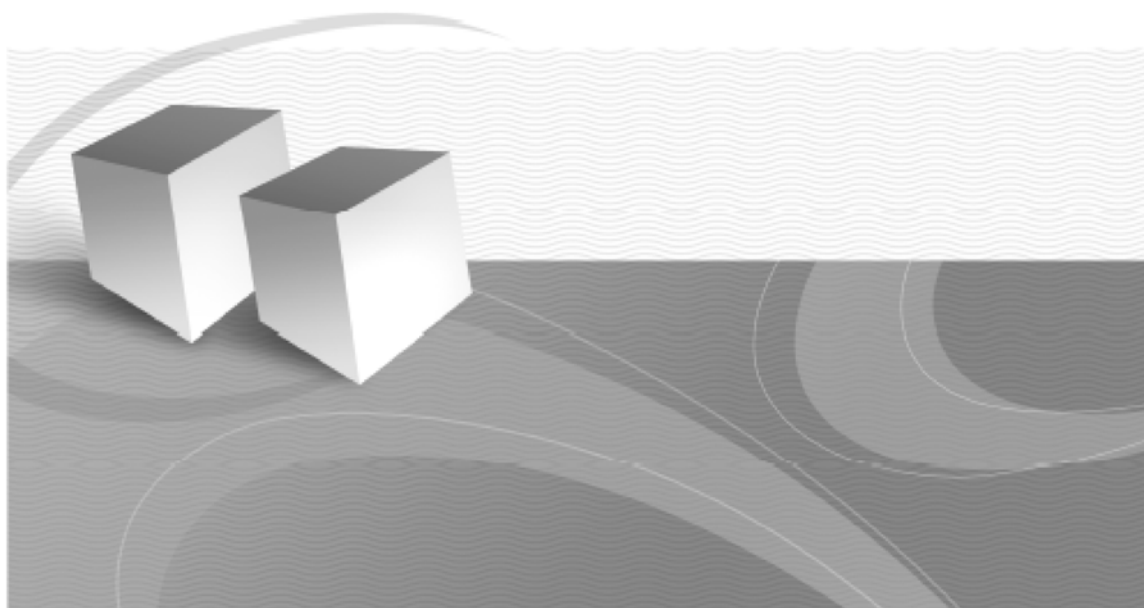


传统意义上的政府管理工作的优化，更多的是注重调整组织层级结构和命令指挥体系，很少强调从流程的角度对自身的运行加以创新。缺乏流程的优化将使得实际工作不能高质高效地实现预期目标。因此，在政府绩效管理中，政府组织应该在引入现代企业业务流程再造理念和方法的基础上，以各项绩效目标为指向，对政府内部业务流程进行全面优化，形成政府组织内部决策、执行、监督的有机联系和互动，以适应政府部门外部环境的变化，谋求组织绩效的显著提高，使社会管理和公共服务更能取得社会公众的认可和满意的活动总和。

关于政府绩效管理流程方面的更多内容，可参见第五章第三节。

实践篇

我国政府绩效管理的研究和实践起步较晚，目前尚处于初级阶段，特别是由于各地自然环境、经济条件、信息化基础上存在的较大差异，导致了各个地方政府在政府绩效管理的发展上也各有特色。本篇选取国内比较有特色的地方政府绩效管理的几个案例进行分析。



国内政府绩效管理体系的案例研究

科学的绩效管理体系首先应该建立在正确的价值导向之上，要综合考虑各地的实际情况，结合地方实际构建政府绩效管理体系，建立科学的考核指标和评估方法。本章首先将介绍上海闵行区政府绩效管理基于 360 度评估方法的绩效评估体系的案例，接着介绍常熟市政府绩效管理案例，最后介绍西藏自治区政府绩效管理的案例。

第一节 上海市闵行区政府绩效管理案例

一、政府绩效管理背景

1992 年 9 月，经国务院批准，上海市政府撤销了原来的闵行区、上海县，成立了新的闵行区。区域面积 371.7 平方千米，地处上海市腹地、市中心的西南，行政区划下辖 9 个镇、3 个街道和 1 个市级工业区（上海市莘庄工业区），全区户籍人口 83 万人^[1]。

闵行区政府绩效管理起源于对政府公务员制度建设和人力资源管理的常规绩效考核，是闵行区政府根据 1994 年国家颁布的《国家公务员考核暂行条例规定》和有关实施公务员考核制度通知的要求开展实施的。2001—2006 年，为了改革政府各职能部门的发展和管理以满足快速发展的社会经济事业对政府绩效提出的更高要求，闵行区政府先后印发了《关于加强闵行区行政效能建设的意见（试行）》、《闵行区推进行政效能建设的若干规定（试行）》、《闵行区行政效能监察暂行办法》、《闵行区行政效能建设投诉中心、工作规则（试行）》、《关于对闵行区行政管理部门开展政风测评考核的意见（试行）》等文件，切实强化政府机关行政效能建设工作。与此同时，在区政府机关设立了行政效能建设领导小组，作为负责政府机关行政效能建设管理组织工作的日常办事机构，主要对政府绩效管理工作进行统筹协调、目标管理和组织考核。2006 年，闵行区效能建设领导小组第一次引入了第三方测评，并将部分评估项目委托给了上海市质协用户评价中心。经过多年的实践和改革，闵行区政府逐步形成了以服务环境、服务意

[1] 数据来源：http://www.shmh.gov.cn/mhgl_index.aspx

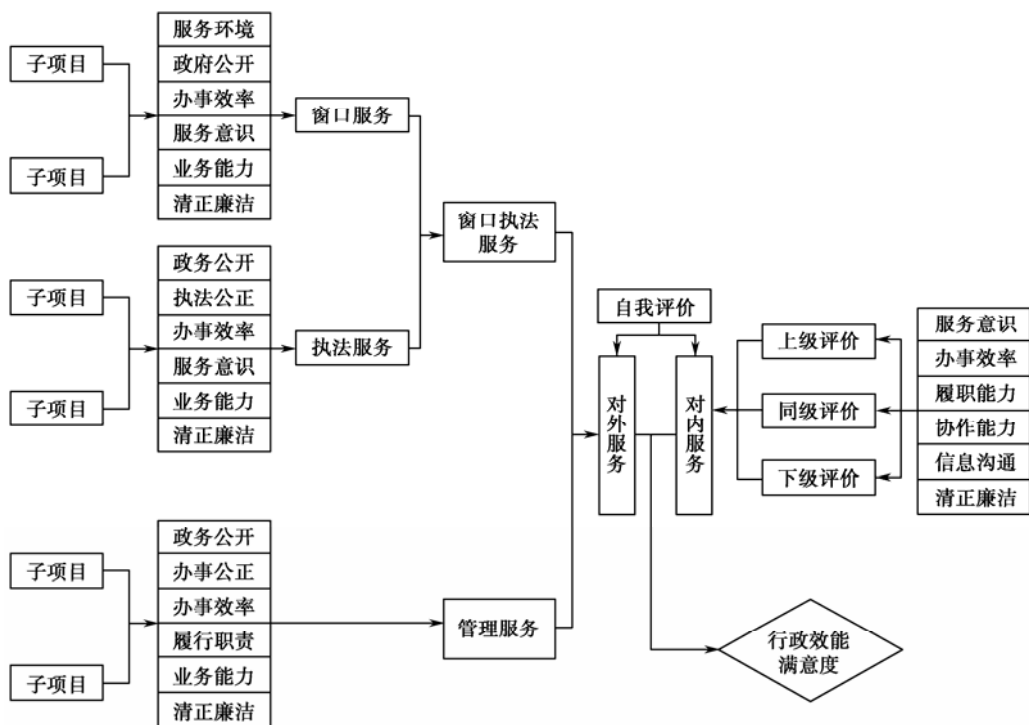
识、办事效率、履行职责、业务能力、政府公开、清正廉洁为考核指标，兼顾考察对外服务和对内服务，运用综合自我评价、上级评价、同级评价和下级评价的 360 度绩效评估方法实施考评的综合考评体系。

二、基于 360 度绩效考评方法的绩效管理体系

以 2006 年度闵行区实施政府行政效能评估工作为案例，闵行区运用 360 度绩效考评方法实施考评过程主要包括以下几个阶段。

第一阶段，根据政府部门实际情况，确定绩效评估目标和方法。根据闵行区行政效能建设领导小组的要求，开展绩效评估的目标为通过对闵行区政府部门的行政效能进行评测，持续改善和提高对内和对外的行政效能。联系闵行区开展行政效能测试的实际，确定采用科学的 360 度绩效评估方法，并引入第三方评测。

第二阶段，通过绩效任务分解，细化绩效指标体系，包括评估范围、指标体系、评估问卷。闵行区绩效评估范围包括区政府办公室、发展和改革委员会、外经委、信息委等 37 个闵行区政府行政职能部门。为适应不同类型部门的工作改进和提高的需要，根据闵行区政府行政部门服务群体的特征，在评估模型的框架下建立了满意度测评的指标体系。模型和指标体系具体如图 9-1 所示。



资料来源：2006 年度闵行区政府部门行政效能测评统计数据汇总报告

图 9-1 闵行区满意度测评指标体系模型

为了考察整体行政效能，评估体系共分对外服务和内部服务两部分。其中对外服务划分为窗口服务、执法服务和管理服务，各类服务均设六大项服务指标，在窗口服务、执法服务和管理服务大类指标下进一步细分成若干项质量感知指标。对外服务也设定了六项服务指标，通过行政部门内部上级评价、同级评价和下级评价综合评分。

根据以上的评估体系，针对不同的评估范围制作了四套测评问卷：窗口服务卷、执法服务卷、管理服务卷和内部服务卷，表 9-1 列出了各类问卷的适用范围和调查对象。

表 9-1 各类问卷的适用范围和调查对象表

问 卷 类 别	适 用 范 围	调 查 对 象	部 门 数 量
窗口服务卷	设置对外服务窗口的部门	在服务窗口办事的人	30
执法服务卷	具有行政执法权的部门	监管和执法对象	18
管理服务卷	有行政管理及行业指导功能的部门	行政管理和行业指导对象	36
内部服务卷	所有行政部门	区属科级以上干部	37

资料来源：2006 年度闵行区政府部门行政效能测评统计数据汇总报告

本次行政效能评估的调查问卷采用百分制和五段量：满意 100 分，较满意 80 分，一般 60 分，较不满意 40 分，不满意 20 分。按照行政部门不同的工作性质和服务对象，全区 37 个行政部门被分为 A、B、C、D、E 五种测评类型，各类部门测评权重设置见表 9-2。各类服务对象测评的统计权重设置为：对外服务占 70%（70 分），内部服务占 30%（30 分）。

表 9-2 各类部门测评权重设置

问卷类型 部门类型		窗口服务 (1)	执法服务 (2)	管理服务 (3)	内部服务 (4)	总 计
A	(1) + (2) + (3) + (4)	24.5 分	10.5 分	35 分	30 分	100 分
B	(1) + (3) + (4)	35 分	—	35 分	30 分	100 分
C	(2) + (3) + (4)	—	35 分	35 分	30 分	100 分
D	(3) + (4)	—	—	70 分	30 分	100 分
E	(1) + (4)	70 分	—	—	30 分	100 分

资料来源：2006 年度闵行区政府部门行政效能测评统计数据汇总报告

第三阶段，实施绩效考评。为了保证整个考评结果客观有效，在实施过程中加强了监控实施和质量管理，比如从问卷开封、发放、宣读指导语到疑问解答、收卷和加封保密的过程都实施了标准化管理。

评估的对外服务窗口从属闵行区 30 个行政部门，由经过专门培训的调查人员对证照中心及其他各部门的对外服务窗口现场办事的工作人员进行拦截面访，随机抽样调查，共计调查了 59 个窗口。评估的执法服务涉及闵行区 18 个设计监管和执法服务的行政部门，通过向单位发放信函和电话调查的方式发放调查问卷，平均每个部门发放问卷 100 份。评估的管理服务涉及闵行区 36 个行政部门，对被服务单位分别采用信函、电话和上门面访的调查方式发放问卷，平均每个部门发放 300 份。内部服务涉及闵行区所有行政部门，通过对全区科级以上干部随机发放调查问卷进行评估，共计发放 900 多份。在两个月内基本完成预定的抽样计划。



第四阶段,统计绩效评估结果和反馈,总结经验。经过统计,闵行区政府部门行政效能满意度总体评价(CSI)为89.78分,处于比较高的服务水准,其中对外服务92.97分,内部服务83.03分。在本次评估的四类服务中,评价最高的是窗口服务,其次是执法服务和管理服务,而内部服务相对于外部服务仍有9.94分的满意度差。评估结果统计出来后,闵行区行政效能建设领导小组为每个被评测单位制作报告,及时向各单位反馈评测结果和反映出的问题,并要求各单位就工作中存在的有关问题进行积极整改。

在统计和反馈评估结果后,区行政效能建设小组进一步总结了相关经验,为今后更好地开展评估工作做铺垫,取得的经验主要有以下三个方面。

第一,各级政府部门的高度重视。闵行区行政效能建设领导小组是区行政效能建设的主要工作职能部门,在总结以往工作经验和进行充分调研的基础上,制定了周密的绩效评估工作计划,并召开各政府部门相关领导工作会议将测评工作的要求和计划加以布置落实。各级政府部门的高度重视让测评工作的顺利进行得到了有效的保证。

第二,采用了科学有效的评估方法。通过运用360度绩效评估方法,闵行区政府绩效评估从不同的评估主体出发,对区政府各机关的工作进行了较为全面和客观的评估,反映出被评估主体在行政服务中的种种问题,不仅了解了社会公众对其政府部门绩效的评价,也在自我评估的基础上形成了正确、客观的认识。

第三,干部群众广泛积极参与。广大干部群众参与测评的积极性和认真负责的态度使得测评问卷调查工作在两个月内按照预定的抽样计划基本完成,并且达到了邮寄问卷调查回收率30%和机关干部的邮寄问卷调查回收率34%的高回收比例。很多参与测评的干部群众还通过在调查问卷上填写书面建议、与第三方中介机构的项目工作人员联系沟通,进一步阐明自己对闵行区行政效能建设工作的建议。

三、上海市闵行区行政效能评估特点

通过近几年的实践和探索,闵行区政府行政效能评估工作逐步完善和规范,建立了较完整的体系,形成了自己的特色并取得了一定的成效。从模式和过程来看,闵行区政府绩效评估体系具有以下特点。

第一,评估内容重点突出,紧紧围绕建设“廉洁、勤政、务实、高效”的行政机关为工作目标,在评估指标的设置上也充分体现了这一点。

第二,加强制度建设,强化内部管理。闵行区政府针对绩效评估中反映出的突出问题及妨碍和制约经济发展的各种因素,从机关的基本工作职能和具体业务事项出发,进一步充实和完善了政务公示制、岗位责任制、服务承诺制等制度,逐步形成了比较完善的行政效能建设制度体系,以制度规范人和事的管理。

第三,相关部门积极推动。负责绩效评估的主要领导和相关部门积极、有步骤地推动评估工作,在绩效评估体系的建立及实施过程中,充分保障了资源,整体工作开展顺利。

第四,加强督促检查,完善激励机制。区行政效能建设领导小组办公室按照行政效能建设的各项工作要求,依据绩效考评办法等内容和标准,组织力量对各单位开展行政效能建设的情况定期进行测评和评议,通过奖惩制度持续提高政府绩效。



第五,科学全面的评估方法。通过对360度评估法的有效运用,一方面促使上级部门加强自身能力建设并充分了解下级部门的工作开展情况,也有利于上下级部门的相互学习,提高上级部门的指导水平和下级部门的效能;另一方面促使区政府各个职能部门互相学习、互相竞争,使各单位的绩效不断提高,有利于全区工作目标的实现。

闵行区政府自20世纪90年代初成立以来,就把绩效考核作为政府公务员制度建设和人力资源管理的一项常规工作逐年开展,并逐步健全了围绕行政效能建设管理开展的一系列制度方案。为了提高政府行政工作效能,加强政府自身建设,适应闵行区社会经济事业的快速发展的要求,闵行区政府开始规划切实有效的绩效评估方法。在2006年度的行政效能评估中,闵行区为提高评估工作的科学性和公正性,推进区行政效能建设向纵深发展,在总结以往工作经验的基础上,借鉴先进的绩效评估理论和方法,全面引入360度的行政绩效评估机制,采取由各委办局的上级领导、相关平级工作部门、工作下级、服务对象及本单位工作人员共同参与的行政效能评估方法,更加客观、公正、准确地评估各区级行政部门行政效能的现状。闵行区的政府绩效管理体系和流程已经达到了较成熟的阶段,为我国其他省市地区的政府绩效管理树立了典型。

第二节 常熟市政府绩效管理案例

一、政府绩效管理背景

常熟市位于江苏东南部,是江苏省辖县级城市。常熟是国家历史文化名城,也是新兴的港口工业城市,以其快速发展的经济稳居中国县级市综合实力前列,属于中国“区域经济强县统筹发展组团”成员。改革开放三十年来,常熟的地区生产总值年均增长保持15%以上,工业经济、财政收入年均增长分别保持20%以上。2005年常熟率先全面建成高水平小康社会,多年来在全国百强县市排名中一直稳居前十名,2010年,实现地区生产总值1453.61亿元,人均GDP突破2万美元。2011年9月,常熟获得2011福布斯中国大陆县级城市第二名^[1]。

常熟市政府绩效考评始于20世纪80年代末,当时主要以与各单位签订工作目标责任书对政府部门和乡镇一级政府进行考评的方式进行,根据乡镇的实际情况分别制定考评内容、具体指标和考评办法。20世纪90年代中后期,全市基本形成了一个较为完整的“上级考评下级”的政府绩效考评系统,即市委市政府考评部门、乡镇政府的考评系统。考评内容主要将第一、二、三产业和机关作风建设、党的建设、外向型经济、社会治安、精神文明等方面的指标分成若干考核项目,进行分类考核,主要考评指标见表9-3。

[1] 数据来源:常熟频道 www.changshu.jspeople.com



表 9-3 20 世纪 90 年代常熟市对乡镇一级政府的考评指标

考 评 指 标					
农业	粮食生产	党的 建设	组织建设	计划 生育	人口计划
	农业总收入		思想建设		计生符合率
	土地承包		作风建设		晚婚率
	自来水入户率	教育 事业	教师工资福利	卫生 保健	已孕妇女放环率
	植被绿化率		教育附加		村卫生室建设
	农业税收		依法治教		健康教育
	粮食收购		使用技术培训		合作医疗
	土地管理		外经外贸		改水改厕
技术改造		外资		文化广电站建设	
村庄整洁		社会综合治理		有线电视入户率	

资料来源：常熟年鉴（1991—1995 年）

常熟市绩效评估体系在实践中不断发展和完善，针对政府绩效的不同方面先后推出了先锋杯、安定杯、创汇杯、新风杯、公仆杯等专项考核，作为对基层政府、部门绩效进行考核的基本依据。通过这种专项考评方法，整体提升了全市各机关部门和乡镇政府的工作效能，有效激发了广大干部工作的积极性。各“杯”考核内容和重点根据实际形势的发展进行调整、变化，主要涵盖内容见表 9-4。“安定杯”主要考核政府部门维护社会稳定和谐的政治职能，“新风杯”主要考核把精神文明建设的各项任务落实到基层和村镇的文化职能和社会公共服务职能，“公仆杯”主要考核机关效能和作风建设，“创汇杯”主要考核宏观调节和促进国际贸易的经济职能。

表 9-4 各“杯”考评指标

安定杯	组织领导	新风杯	工农业总产值
	严打整治		教育
	安全防范		文化
	治安行管		计划生育
	法制宣传		城镇建设
	信访工作		卫生
公仆杯	解放思想	创汇杯	体育
	工作成效		精神文明
	服务态度		外贸进出口值
	廉洁自律		自营出口值
	创新创优		协议引进外资
	社会影响		到账注册外资

资料来源：贾宇烨，地方政府绩效提升：以常熟为例，上海交通大学，2009。

二、本土化的专项考核和绩效提升方法

常熟市的政府绩效管理形成了以专项考核为绩效考评方法，以行政审批集中办理和全面推进电子政务为绩效提升手段的工作机制。以下着重从机关“公仆杯”考评、行政集中审批和电子政务建设三个方面对常熟市政府绩效管理工作进行分析。

1. “公仆杯”绩效考核竞赛

2008 年，常熟市委、市政府制定实施年度《市级机关“公仆杯”竞赛活动意见》，由市级机关党工委负责市级机关“公仆杯”竞赛的规划、协调、督查、考评等相关工作，对全市市级机关 85 个参赛部门的作风、效能建设情况进行综合测评。考评项目主要包括解放思想和创新创优工作、成效和社会影响、服务态度和工作效率、办事公正和廉洁自律四个方面，具体内容见表 9-5。

表 9-5 2008 年“公仆杯”考评项目及目标

考 评 项 目	主 要 目 标
解放思想和创新创优工作	主要指各单位按照科学发展观要求，解放思想，与时俱进，进一步创新工作思路、优化发展环境等情况
成效和社会影响	主要指各单位完成年度工作目标任务的业绩与效果、社会反响等情况
服务态度和工作效率	主要指各单位服务的态度与质量、办事效率等情况
办事公正和廉洁自律	主要指各单位办事的公正与公平、廉洁守法等情况

数据来源：2008 年度常熟市市级机关“公仆杯”竞赛活动意见

“公仆杯”考评一年进行两次，并按照上半年占 40%、下半年占 60%计算综合考评分数。相比以往增加了各镇骨干企业、重点村方面代表和个性化考核等两个层面，参评更倾向基层，真正体现了基层评机关，并加强了和基层的联系沟通。测评问卷的选项有满意、比较满意、基本满意和不满意四个等次，在发给基层群众的问卷中增设了“不了解”等次，增强评价结果的客观性。评测增加了取消评选优胜集体的资格内容，对于部门中层正职以上机关干部受到党纪、政纪或刑事处罚，因政务信息公开和权力透明运行不到位受到基层行政效能有效投诉 2 次或以上的情况，不得评为优胜集体，这项规定促进了行政部门提高自律性。

在考核评比的基础上，全市召开机关和作风效能建设会议，分析机关作风建设现状，查找突出问题，明确努力方向，同时通过召开座谈会、走访、上门征求意见等方式广泛征求基层的意见和建议，认真听取群众意见和建议。

2. 行政审批事务集中办理

为了进一步推进政府职能由管理型转向服务型，提升办事效率，2003 年 5 月，常熟市组建了市行政审批中心（以下简称“中心”），负责对行政审批事务进行集中处理。行政审批中心的运行，使全市具有行政许可（审批）职能的 58 个部门实现了“一站式”办公，共有 296 项行政许可项目进驻中心，占总量的 82.4%；共有 450 项审批项目和配套服务项目在中心集中办



理,占全市行政审批项目总量的85%以上。中心初步建成了融行政许可、公共交易、中介服务三大服务平台为一体的综合行政服务窗口。

行政审批中心对政府绩效管理工作主要有以下几方面促进作用。

第一,推进依法行政。中心全面启动全市三轮审改工作,共计减少行政审批事项1049项,减幅达92.6%。2005年,中心引入ISO 9000国际质量管理体系,实现了行政服务由“结果式”向“过程式”管理的转变。通过集中办理、现场办结、征求意见、网上评议、聘请行风监督员等方式实现透明运行、办事公开,取得了规范行政行为、提高办事效率、保证服务质量、持续改进和不断完善管理质量的效果。

第二,促进效能建设。两次启动提速工程,使办事项由原来的90件增加到145件,增幅达到61%,平均承诺日由14个工作日缩短至7.2个工作日,降幅达48%。同时,中心依托电子政务网,开发了网上审批系统。中心依托集中办公优势,先后采用协调会、联合踏勘、联合办理等方式,减少中间环节,提高行政效能。

第三,创建满意工程。为了增加服务工作的透明,中心对所有进驻项目实行公开办理事项、办事程序、申报材料、承诺时限、收费标准和收费依据六项内容的信息公开制度。同时,根据企业、群众对行政服务的需求,推出了预约服务、绿色通道等各种服务。中心各服务窗口立足本职,提供多种特色服务,如房管窗口的房产抵押加急短消息告知、EMS特快邮寄服务,每个窗口根据实际推行上门服务、延时服务、咨询代理等。



3. 全面建设电子政务系统

常熟市委市政府重视对电子政务系统的建设。2003年,常熟市成立了市信息化暨电子政务建设工作领导小组,负责协调解决全市信息化建设过程中的重大事项。为加快推进全市政府信息化工作,编制了全市信息化中长期和阶段性发展规划,制定了全市电子政务实施方案,推动部门信息建设。2004年,常熟市开通了“中国常熟”政府门户网站和千兆光纤电子政务基础网络系统,电子政务网开通“常熟市电子政务办公系统”、“常熟市公务电子邮件系统”。电子政务网实现了部门与部门的互连互通,为全市各机关部门、每位机关部门工作人员提供了文件流转、资源共享、日常事务管理、大容量政务电子邮箱等网上办公服务的平台和工具。市辖乡镇也应用信息化的手段进行日常的办公和业务工作,通过网站进行政务公开、网上业务和与民沟通,树立了部门为民服务的形象。

三、常熟市政府绩效管理特点

常熟市充分重视政府绩效管理,通过建设绩效考评制度和提高政府工作执行力,规范了政府机关行为,提高了行政效率,降低了行政成本,为人民提供更优质的服务,为全省乃至全国各地区政府绩效管理起了良好的示范作用。常熟市政府绩效管理主要有以下三大特点。



1. 全市统筹的政务环境保障政府绩效管理工作有效实施

2003年以来,常熟市政府相继成立了“常熟市行政机效能建设领导小组”、“常熟市机关效能投诉督查中心”、“常熟市机关作风和效能建设领导小组”,负责组织和监督政府绩效管理过程,同时下发《关于在全市各级行政机关开展机关效能建设的工作意见》、《常熟市市级行



政机关效能建设考评办法（试行）》、《关于进一步改进机关作风加强效能建设的实施意见》等一系列工作文件进行指导。2009年，通过调整市机关作风和效能建设领导小组结构，进一步明确责任和细化工作，由市委市政府主要领导任组长，下设机关作风和效能建设领导小组办公室，具体负责机关作风和效能建设工作的组织协调和督促检查，并接受群众投诉。全市各部门都把效能建设融入工作之中，相关部门明确分工，相互配合，确保机关效能建设与日常工作“两不误，两促进”，在全市建立了相对完善的政务环境。



2. 廉洁高效的工作环境促进机关作风和效能建设

常熟市政府实行行政权力公开透明化，主要从构建政务信息公开网上平台，推行依法行政，加强群众互动三个方面实施。

第一，构建政务信息公开网上平台。常熟市政府积极推行行政权力网上透明运行工作，成立了常熟市行政权力网上公开透明运行领导小组，并将“一网公开、四网运行、七网监察”具体工作任务分解至相关部门，落实到具体人员。“一网公开”，是指“常熟市政府门户网站”，这是政务公开的核心平台。“四网运行”，是指行政许可运行网络、行政处罚运行网络、行政事业收费运行网络、便民服务运行网络。“七网监察”，是指行政审批网络监察系统、工程建设网络监察系统、政府采购网络监察系统、信息公开网络监察系统、行政处罚网络监察系统、办事公开网络监察系统、行政收费网络监察系统。目前全市已有57个行政审批部门和1127个行政审批项目已全部纳入行政审批网；行政事业网络收费平台建设也已基本完成，全市共有124家单位168个收费项目实现了网上收费；便民服务网、行政处罚自由裁量权网上运行平台正在全力组织实施中，其中6家单位已完成自由裁量权试点工作，3家单位率先探索建立了各自系统内的行政处罚内部网上运行平台。

第二，推进依法行政。建立权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的行政执法体制，有重点、有选择地在全市有关部门和乡镇创建依法行政示范点，积极探索和推行行政审批“两集中、两到位”工作机制；落实行政执法责任制，加强对行政审批、执法、处罚、监督的执法监察，形成从行政审批到行政处罚、监管等的一个闭合链，并借助高科技手段建立行政运行全过程监察网，从而有效规范行政执法行为，加强监督约束。

第三，加强群众互动。通过政府门户网站的政府信息公开专栏公开政府工作信息，并建立政府信息依申请公开、信息咨询互动机制，开通常熟政府信息移动查询系统，拓宽与群众互动的渠道，加强了政府与群众之间的互动，增强了政务的透明度。



3. 方便快捷的服务环境打造效率型服务政府

常熟市从制度、规范和问责三个方面有效提高机关办事效率。一是不断健全绩效制度体系。通过完善岗位责任制、首问负责制、限时办结制等制度，以及会办制、联合踏勘制和行政服务绿色通道等，努力提供以服务质量零差错、服务事项零积压、服务受理零推诿、服务方式零距离为内容的“四个零服务”，同时推行预约服务制度，方便群众享受上门服务。二是不断调整和完善规范。遵循“主体法定，职能法定”的原则，全面清理各部门单位的所有行政许可事项和非行政许可事项，并对进驻行政服务中心的所有事项进行梳理、调整和规范，简化和优化审批流程。同时，严格规范涉企收费及各类规费的收取，切实减轻企业和群众的负担。三是实行问责机制。建立行政效能投诉督查中心工作机制，完善行政机关工作人员行政不作为、乱作为



问责制度，严肃追究少数不作为、乱作为，以及失职、渎职等行为。



4. 公开公正的执法环境规正机关作风，让人民满意

为了打造公正公开的行政执法环境，常熟市政府围绕市委、市政府中心工作，全面开展行政效能监察，突出督查重点，尤其是加大对市委、市政府做出的重大决策事项和重大工作部署的督查检查力度，排定工作目标任务及序时进度表，不定期进行现场督查，定期公布工作推进情况，编发督查工作通报等，及时了解掌握全市重点工作及阶段性工作动态，推动工作落实。同时，为了加大检查力度，通过经常性的单位自查、人大组织开展的执法工作检查及市政府组织开展的行政执法检查等方法 and 方式，着力纠正行政执法过程中存在的不作为、乱作为等问题，通过暗访切实解决执法过程中存在的执法不到位、执法依据不公开等问题，加强新闻舆论监督，对群众反映强烈的问题，加大媒体曝光力度，建立行政效能联系点并聘请效能监督员及时了解和掌握行政机关贯彻落实市委、市政府决策部署过程中的真实情况，从而使执法监察检查更具目的性、更有针对性。

在近几年的政府绩效管理实践中，常熟市探索出了政府绩效考评的有效机制，设立了较为科学的考评指标，为政府绩效管理建立了全市统筹的政务环境、廉洁高效的工作环境、公开公正的执法环境和方便快捷的服务环境，形成了以专项绩效考核竞赛为考核方法，以行政审批集中办理、完善电子政务系统提升绩效的特色。

第三节 西藏自治区政府绩效管理案例

一、政府绩效管理背景

西藏自治区位于我国西南边疆，成立于 1965 年 9 月 1 日，是我国五个民族自治区之一。西藏自治区整合各项产业发展扶持资金，大力扶持矿业、旅游、藏药、建工、建材五大特色优势产业的发展，2011 年，全区生产总值突破 600 亿元，达到 605 亿元，比上年增长 12.6%，增速连续 3 年保持 12% 以上^[1]。

近年来，西藏自治区在政府绩效管理方面进行了许多有益的尝试和探索，但主要是分散的实践经验，由于地域和历史的原因，还存在一系列问题。整体而言，西藏自治区政府绩效管理缺乏统一的规范和专门的管理机构，没有形成完整的绩效评估体系和相应的制度及法律保障，绩效评估多处于自发与半自发状态，缺乏有效的领导、协调和监督，缺乏群众的广泛参与。因此，西藏自治区政府绩效管理仍处于初级阶段。在确立考评指标时要充分考虑西藏自治区政治、经济、文化、民生和环境等特殊因素，以科学发展观为指导建立适合西藏自治区实际情况的绩效评估体系。

[1] “两会”特稿：西藏 2011 年经济发展综述。http://www.chinatibetnews.com/xizang/2012-01/05/content_856193.htm.

二、西藏自治区政府绩效提升措施

近几年,西藏自治区政府以提升政府绩效、为人民提供更好的公共服务为目标,主要从以下六个方面开展工作。

第一,大力推进公共服务体系建设,努力把政府职能转变到经济调节、市场监管、社会管理和公共服务上。例如,“十一五”时期,区政府基本建立起了与国家社会保障制度在框架上一致、具有西藏特点的社会保障体系,在制度上基本实现了城乡居民社会保障制度的全覆盖,就业和社会保险公共服务体系建设取得了较大进展,为不断扩大就业规模、加快健全完善社会保障体系、保持就业局势的基本稳定、保障和改善民生,奠定了坚实基础。

第二,积极推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开,减少和规范行政审批、优化服务。例如,2007年,西藏自治区实行邮政体制改革,邮政管理局和区邮政公司分开挂牌,标志着全国邮政体制改革工作取得阶段性成果,邮政政企分开工作圆满结束,企业独立自主经营、政府依法监管的邮政体制初步建立。

第三,着力推进政务公开,实行限时办结制、服务承诺制,积极主动地为基层、企业和群众解决实际问题。例如,西藏自治区成立审计厅驻村工作组,深入农村帮助人民解决实际困难和问题,在生产方面,帮助村民解决农田引水灌溉问题;在群众生活方面,为群众增产、增收谋途径、找出路;此外,还在群众精神文化建设方面给予支持和帮助,注重发动群众、激发群众参与学习教育的自觉性。

第四,加强法制和制度建设。在法制方面,实行行政执法责任制、过错追究制和行政赔偿制度,切实把政府管理工作纳入规范化、法制化轨道,努力提高政府依法管理经济社会事务、维护社会稳定、处理复杂问题的能力和水平。在制度方面,完善行政首长负责制、绩效考核制和监督约束机制,实行无为问责制和责任追究制,坚决纠正行政不作为和行政乱作为。

第五,加快电子政务建设,加强政务服务中心建设。优化、简化办事程序,提高工作效率,大力精简会议、文件。西藏自治区政府办公厅主要通过西藏自治区政府门户网站公开属于主动公开的政府信息,公开的政府信息主要包括政府领导成员及其工作分工,政府工作机构及其主要职责,法律、规章和规范性文件,国民经济和社会发展规划,政府财政预、决算报告,行政事业性收费项目,政府集中采购项目,行政执法项目,重大建设项目,涉及人民群众切身利益的重大项目事项内容。

第六,建立健全决策后评估机制,及时调整和完善有关决策,不断提高决策的科学化水平。制定出台了《自治区政府重大决策程序规则》。重点加强对领导干部、人财物管理使用、关键岗位的监督,健全质询、问责、经济责任审计、引咎辞职、罢免等制度。认真实施公务员法,深化公务员管理制度改革,健全和完善了公务员培训考核机制。

三、西藏自治区政府绩效管理存在的问题

虽然以上措施对西藏自治区各级政府提高政府绩效起到了一定的促进作用,但自治区政府绩效管理仍存在很多问题,需要进一步改革和完善。

第一,缺乏绩效意识和政府绩效管理理念。西藏地方政府部门在管理理念和方式上还处于



管制阶段,服务型政府的理念和方法还没有建立起来。政府部门没有充分理解政府绩效管理的真正内涵,也没有意识到政府绩效管理的重要性,缺乏依靠政府绩效评估改进政府绩效的理念。因此,到目前为止区政府为政府绩效管理所做的工作仅停留在提高政府管理水平上,并没有建立由评估主体、评估指标、考核细则等组成的政府绩效评估体系,更没有具体的评估工作。学习科学的政府绩效管理理论和方法对提高西藏地方政府绩效具有重要指导意义。

第二,西藏地方政府管理权力集中,服务主体单一。由于历史的原因,区政府在管理上大多延续了计划经济下传统的行政管理模式,政府权力集中。而政府绩效管理强调多元服务主体,提升服务质量。

第三,西藏地方政府绩效管理缺乏科学的评估体系。目前,西藏地方政府在绩效管理方面多是一些实践经验,缺少系统的绩效评价体系和评价方法,存在规范化程度低、绩效评估分散、缺乏制度化的评估标准等问题,致使出现少数干部不能正确处理长期利益和短期利益、“显绩”和“潜绩”、效益和成本、效率和公平、发展和稳定、数量和质量的关系,直接导致了短期行为的发生。建立一套科学、合理的有西藏特点政府绩效评估体系,有利于变革政府管理体制和转变政府职能,强化对政府官员的约束,促使政府及其官员切实树立和落实科学发展观和正确的政绩观。

第四,西藏地方政府绩效评估主体缺乏创新。政府绩效管理最终是为了实现广大人民根本利益的最大化。在实际中,由于行政人员忽视群众参与、地广人稀、交通不便捷、人口文化素质低等多种原因,区政府在进行政府工作评估时,评估主体多为上级行政机关,缺乏群众广泛参与,如此不能保证评估结果的客观和公正。积极扩大民主,设立多元评价主体,是区政府真正把绩效评估工作做好的第一步。评价主体应把自我评价、上级考核、同级考核、下级评价、群众评价、社会评价相结合,进行量化评价。

第五,西藏地方公务员的素质有待提高。西藏地方一些政府部门存在管理制度不完善、管理水平滞后、领导者观念陈旧、法制意识淡薄、偏好关系网、公务员素质参差不齐等现状,行政效率和行政能力较低。加强公务员培训学习,不断提高公务员政治素质、法律素质、能力素质,是提高政府绩效、实现政府目标的保证。

四、西藏自治区政府建立政府绩效评估指标体系的特殊因素

建立完整的绩效评估体系是有效开展地方政府绩效评估活动的关键因素。由于西藏自治区存在政治、文化、环境等因素的特殊性,在建立自治地方政府绩效评估体系时,既要借鉴一般地方政府绩效评估的普遍做法,又要考虑民族地方的特殊性,形成具有西藏特点政府绩效评估体系。具体在构建西藏民族区域自治地方政府绩效评估指标体系时,要特殊考虑以下几点。

第一,政治领域。政治职能是西藏自治区政府的首要职能,主要体现在安全保卫、维护社会稳定和民族政治建设方面。西藏各级地方政府要注重维护社会稳定团结,提高处理民族关系和民族矛盾的能力,正确对待宗教问题和寺庙问题,注重民族团结和民族发展。

第二,经济领域。促进经济发展是我国各级政府的职责,西藏自治区政府制定了跨越式发展战略,在经济发展方面取得了显著成就,但和其他省区相比,经济发展仍然滞后,整体水平不高。有效地促进经济发展应成为政府绩效评估的重要内容,但在制定经济发展方面的指标时,要充分考虑环境因素,重视对自然资源进行科学合理的开发,不以牺牲环境为代价。



第三,文化领域。西藏民族拥有丰富的历史文化资源,在政府的绩效评估中要将文化的开发、文化资源的保护等较为特殊的要素考虑进去,设置文化保护、文化开发、人才培养指标。

第四,民生改善。“消除贫困,实现共同富裕”是民族自治地方政府一项重要而又紧迫的任务,对于建设和谐社会意义重大,也是和谐社会的基础。因此,改善民生不仅是政府绩效评估的内容,也是政府绩效的重要评价指标。

第五,环境保护。西藏地区自然环境独特,地位特殊,对生态环境的保护非常重要。西藏矿产物资源丰富,但生态基础脆弱,开矿往往对生态环境造成破坏。在政府绩效评估指标体系中,西藏民族区域自治地方政府应该强化生态环境保护的意识,增加生态环境保护的指标和权重。

五、以科学发展观为指导,确立适合西藏自治区的政府绩效评估体系

政府绩效管理是一项复杂的系统工程,必须明确政府机关绩效管理的原则和目标,从价值、理念、制度和技术多个层面对绩效管理的评估标准进行系统分析,在此基础上拟定适用于全区机关的效率评估标准,结合实际制定各地的细化评估标准,从而从整体上规范政府绩效管理工作。由于西藏自治区政府在实施绩效管理中仍存在一系列问题,不利于政府绩效的提高,需要在实际中切实解决问题。温家宝总理在政府工作报告和讲话中多次提到要“牢固树立科学发展观和正确政绩观,抓紧研究建立科学的政府绩效评估体系和经济社会发展综合评价体系”。科学发展观对西藏自治区政府有效地构建评估体系价值取向和基本原则具有指导作用,为优化地方政府绩效评估指标体系提供了重要的价值参照。



1. 在科学发展观指导下可以确立正确的评估体系价值取向

要以全面协调可持续为价值取向。在构建西藏地方政府绩效评估指标体系的时候,既要考虑经济建设成果,又要考虑社会进步和社会稳定;既要考虑城市变化,又要考虑农牧区发展;既要考虑硬环境的加强,又要考虑软环境的改善;既要考虑当前的发展,又要考虑发展的可持续性;既要考虑经济增长的总量,又要考虑各族群众得到的实惠;既要考虑“显绩”,又要考虑“潜绩”。坚持“保增长、保民生、保稳定”,使西藏经济发展、局势稳定、社会进步、民族团结。

要以以人为本为价值取向。以人为本是我国政府绩效评估的基点。在构建西藏地方政府绩效评估指标体系时,应切实关注人民群众的利益,将各族群众的切身利益始终贯穿于地方政府绩效评估指标体系构建的整个过程。全面推进小康西藏、平安西藏、和谐西藏、生态西藏建设。

要以高效廉洁为价值取向。政府的高效、廉洁是我国政府的一贯追求。由于受自然条件、客观条件的制约,西藏地方各级政府在追求高效方面困难较大。因此,西藏地方政府应加大资金投入,在硬件建设和人员培训开发上下大力气,这是实现西藏地方政府高效、廉洁的必由之路。

要以公正、公开为价值取向。公正的价值取向是指政府绩效评估指标体系构建要公正、公平地对待所有的评估对象。公开的价值取向是指政府绩效评估指标体系构建的规则、程序、过程、结果等所有有关政府绩效评估的信息都应当及时、定期地公开。坚持公正、公开原则,是西藏地方政府搞好绩效管理的关键。



2. 以科学发展观指导确立评估体系构建的基本原则

传统发展观把经济增长视为考察政府业绩的首要甚至是唯一的指标，它在一定程度上忽视了人的尊严与价值，把人视为实现经济增长的工具，造成个人之间及人与社会之间的隔离；忽视了生态环境问题，以对自然的巨大破坏为代价达到实现经济发展的目标，造成环境的普遍恶化；忽视了对精神文明的追求，助长了以拜金主义、利己主义和享乐主义为主要特征的价值观念的形成。科学发展观指导下的西藏地方政府绩效评估指标体系应体现四项基本原则。

第一，科学性原则。西藏地方政府绩效评估指标应体现城乡协调发展、平衡发展、经济社会共同发展、人与自然和谐发展的指导原则，选择反映包括社会稳定、经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等内容在内的政府绩效评估指标。

第二，全面性原则。西藏地方政府绩效评估应从多角度、多方位全面评估政府绩效，既要有经济增长指标，也要有社会、人文和环境指标。西藏地方政府绩效的评估，不仅要看西藏广大人民群众在经济收入和生活水平上有多大提高，还要看西藏各族群众在精神文化生活方面有多大进步；不仅要看经济发展速度，还要看自然环境的保护和利用；不仅要看经济的发展，还要看社会的稳定程度。

第三，公正性原则。由于政府绩效的多元化和多层次性，使政府绩效评估的实际操作非常复杂。不同的评估指标和评估方法都会导致不同的评估内容和侧重点，从而造成评估结果缺乏公正性。因此，科学发展观指导下的政府绩效评估指标要充分考虑政府绩效评估的公正性。西藏地方政府绩效评估应坚持人民满意、民族团结、国家安全、科学发展。

第四，长远性原则。科学发展观坚持以人为本，强调正确认识和处理经济发展和社会全面进步的关系，要求做到统筹兼顾，要注意综合考虑各项指标的平衡性和合理性。

基于信息工具的政府绩效管理信息化

信息化为政府绩效管理的快速发展提供了助力，为实行政府绩效管理提供了支持，当前已被广泛运用于政府绩效管理中。各地政府在绩效管理中对信息工具的种类选取、运用领域、运用深度的不同也导致其信息化程度的不同，本章选取的几个案例中都不同程度地运用了信息工具来进行政府绩效管理建设。

第一节 福建省永定县政府绩效管理

一、政府绩效管理背景

永定县位于福建省西南部，东面与闽南金三角漳州市的南靖县、平和县接壤，西南与广东省的梅州市、大埔县相连，西北与上杭县、东北与龙岩市的新罗区毗邻，总面积 2216 平方千米，人口 46.6 万人，辖 10 个镇、14 个乡、272 个行政村（居委会）。

2005 年，根据福建省的统一部署，永定县全面实行政府绩效管理，围绕海峡西岸经济区建设，提高公共管理水平和行政办事效率，争当“两个先行区”^[1]先锋。经过三年的探索，永定县形成了效能建设、纪律检查、目标管理、电子政务等有机结合和统一的政府绩效管理系统，较好地与治理过程的变革结合起来。

虽然永定县是较偏远的传统农业县，其经济社会发展程度均不如其他发达地区，但 2008 年 10 月 31 日在厦门召开的福建全省县（市、区）政府绩效管理研讨会上，永定县政府绩效管理脱颖而出，成为四个典型之一。这说明其政府绩效管理模式具有较好的代表性。

二、政府绩效管理体系

在永定县政府绩效管理框架中，永定县对乡镇政府的考核指标分为四大类：可持续发展指标、

[1] 两个先行区，即海峡西岸经济区科学发展先行区和两岸交流合作先行区。



和谐社会构建指标、勤政廉政指标和类区域性经济指标，兼顾了“对上负责”与“对下负责”（即上级政府和公众）的价值需求。对县直职能部门的考核指标则由业务工作实绩和行政能力建设组成，前者着重于落实县政府的年度工作计划，后者则注重科学民主行政和依法、高效、廉洁行政。

与以往“重经济、轻社会”和“重结果、不重过程”的政绩考核相比，永定县的绩效指标设计有两个特点：第一，突出政府对社会的价值回应，有利于促进公共责任的落实；第二，注重通过指标考核促进政府管理能力的提高和管理过程的改革。这将有利于克服单一结果指标所引发的管理近视性、失允性、困难性和无因性等弊端。

永定县的绩效考核由指标考核、公众评议和察访核验三个部分组成。对乡镇的指标考核着重考核当年发展水平，并综合考虑历史状况和对全县的贡献度。公众评议则委托国家统计局永定调查队负责实施，评议对象包括 43 个综合部门、38 个专项部门和 24 个乡镇，评议人员包括人大代表、政协委员、县直党群、政府部门代表、乡（镇）党委、人大、政府领导代表、村干部代表、企业经营者代表、窗口服务对象代表、城镇和农村居民等。公众评议调查以入户调查、邮寄调查和电话调查方式实施。察访核验则由县效能办和绩效办牵头，邀请效能监督员、新闻记者参加，并组成察访组，每周察访核验安排一天时间外出督察，采取明察与暗访相结合的形式，通过暗访机关、听取汇报、查阅资料、现场调查等，对发现并核实的问题进行登记和扣分。整个考核采用将日常考核与年终考核有机结合起来的形式，避免了一年一考可能出现的因信息不全或近因效应^[1]所导致的考评误差，也能有效制约弄虚作假行为。

三、政府绩效管理特点

永定县政府绩效管理模式的特点主要表现在以下几个方面。



1. 构建覆盖全县的绩效管理网络

构建覆盖全县的绩效管理网络是强化绩效管理的基础。基于此，2007 年年初永定县政府组建了以县长为组长，常务副县长为副组长，机关党工委、组织、监察、人事、效能、统计等部门单位成员参与的绩效管理领导机构，24 个乡镇、81 个县直部门也相应成立了管理小组，形成了覆盖全县乡镇部门的绩效管理网络。同年 7 月，永定县组建行政服务中心，将 37 个窗口部门 516 项行政审批进行集中办公，实行“一个窗口对外、一条龙服务”的“新型行政服务框架”，推动了服务经济、服务民生工作朝科学化、经常化和规范化的方向发展。与此同时，把实际制订绩效管理方案、健全绩效管理、分解绩效管理目标等手段结合起来，把绩效责任落实到每个股、室、站、所和干部个人；通过健全绩效管理系统、科学设置指标、强化绩效跟踪等手段，变绩效管理“年度管理”为“日常管理”，变“材料管理”为“动态管理”，在全县营造出人人讲绩效的良好氛围。



2. 构建实时开放绩效监督机制，将信息工具充分应用于绩效管理

公众评判、群众监督是衡量绩效成果的重要依据。基于此，永定县把构建实时开放绩效监

[1] 近因效应：指当人们识记一系列事物时对末尾部分项目的记忆效果优于中间部分项目的现象。前后信息间隔时间越长，近因效应越明显。



督机制视为建设绩效管理新框架的重要内容，将信息工具充分应用于绩效管理。2008年7月初，县政府和监察部门在完善群众信访来访的基础上，在全国率先在县政府门户网站“土楼清风网”建立起“阳光投诉”和“县长信箱”，将24个乡镇、44个县直重点单位、3238位办事人员图像和基本情况链接到网站上；同时，县行政服务中心也通过电子信息触摸系统把进驻中心37个单位、516项审批项目内容、办理流程、申报材料、部门承诺时限、办证收费标准等向群众公开，并建立“电子效能监察日志”对窗口办事效率进行核查。县监察局、绩效办还建立了电子效能监察系统，以对行政服务中心办公现场实行“远程监控”。通过“晒效率”、“晒服务”和“晒文明”等途径，使公众评判更加准确、更加客观和更加公正，也促进了存在问题的薄弱环节的整改。据县绩效办统计情况表明，仅2008年，全县受理网上投诉件99件，网上“县长信箱”受理咨询、建议、投诉和求助信件80件，办结率高达100%，人民群众对机关效能的满意率高达98%。



3. 抓实绩效问责

规范公务活动中各种行政行为，提高行政效率，建立“奖优罚劣、奖勤罚懒”利益导向，既是深化绩效管理的抓手，也是打造服务型政府的重要手段。基于此，近年来，永定县政府把构建奖惩分明绩效问责体系作为构建政府绩效管理新框架的重要内容，先后制定了对损害经济发展软环境实行责任追究等一系列绩效问责制度，对公务员执行公务过程中42种“慢作为、不作为、乱行为”，以及损害群众利益的现象实行绩效问责，并按“权重法”对绩效明显单位和个人进行奖励。同时，把绩效考核与责任单位、责任领导和责任干部的利益直接挂钩。与以往“重经济、轻社会”和“重结果、不重过程”的政绩考核相比，永定县的绩效指标设计有两个特点：第一，突出政府对社会的价值回应，促进公共责任的落实；第二，注重通过指标考核促进政府管理能力的提高和管理过程的改革，有效克服单一结果指标所引发的管理近视性、失允性、困难性和无因性等弊端。

此外，永定县一直着力于改进和完善其考评体制，不断探索新做法、好做法。根据《永定县人民政府2009年度乡（镇）政府及部门绩效管理工作方案》，永定县开展联合考评乡镇和县直部门绩效管理工作。针对指标考核、公众评议、察访核验的不同特点，公众评议方式采取“三个结合”办法进行，即现场互评和自评相结合，网上效能监察平台和阳光投诉平台的评议相结合，以及窗口单位服务对象的现场评议与随机抽样评议相结合。察访核验内容包括乡（镇）及县直部门履职情况，贯彻县委、县政府重大决策和重要工作情况，机关作风“八个严禁”执行情况，行政审批和办事、政务公开情况等。根据考核奖惩办法，县政府将对各项指标排名进入全市前三位的牵头责任单位或数据采集单位给予奖励；对全市倒数第一的单位一律取消评先评优资格和全年县绩效管理奖金，并对单位主要领导进行效能告诫一次。

四、政府绩效管理信息化建设

永定县政府绩效管理中运用到的信息工具主要是门户网站、电子信箱，以及电子效能监察系统。永定县在全国率先在县政府门户网站“土楼清风网”建立起“阳光投诉”和“县长信箱”。县监察局、绩效办还建立了电子效能监察系统，以对行政服务中心办公现场实行“远程监控”。永定县政府绩效管理基于拥有的IT设施，充分运用信息工具，实现了常用绩效文档等数据的



电子化,同时以每一个机关为单位建设进行绩效管理的网站等工具,或者内部使用的绩效管理网站,在实现绩效考核的效率和目标的同时,拓宽了民众了解和参与政府绩效管理的渠道,提高了政府绩效管理的效率和政府运作的公开性、透明性。

五、政府绩效管理系统总体成效

作为福建全省县(市、区)政府绩效管理的四个典型之一,福建省永定县绩效考核管理模式提供了很多启示,取得了良好的社会成效。从福建省永定县政府绩效管理案例,总结出地方政府绩效管理的对策如下。



1. 更新地方政府绩效管理观念

首先,树立服务观念,地方政府管理要把为社会、为公民服务作为政府管理的主要职责和核心理念。其次,树立责任观念,必须有一套健全的、行之有效的责任机制,将公民参与作为公共责任落实的基础。再次,形成效能观念,解决当前各级政府效率普遍低下的客观要求,同时提升政府的竞争能力,推动和促进地方政府不断快速健康发展。最后,确立公众满意观念,地方政府执政要从人民群众的角度出发,站在群众的立场上,以群众的眼光来考核地方政府管理的成效。



2. 建立健全合理有效的评估体系

首先,建立必要的绩效评估机构,把专门评估和日常评估结合起来。在政府管理部门内部设立评估机构,主要负责检查、回顾和总结公共项目的实施,为进一步决策和政策的实施提供依据和建议。此外,在人大建立必要的评估机构,评价和监督政府在公共政策、规范、计划等项目的实施过程中的行为及其效果,把评估作为监督政府公共管理的有效手段。其次,设置客观合理的绩效评估指标。政府绩效评估相对于企业绩效评估和公务员个人的评估来说,其涉及面广、因素众多、工作量大,是一项复杂的系统工程,因此,全面实施政府绩效管理,就必须从当地实际出发,从职能履行、依法行政、管理效率、廉政勤政和政府创新等方面合理设置评估指标,建立公民、企业、专家学者、上级政府共同参与的政府评估体系。最后,运用科学的评估方法,把定性和定量评估结合起来。政府绩效评估是一项系统工程,不仅要进行定性分析和评价,更重要的是引进现代管理学和统计学的科学方法,对政府绩效进行定量分析和考核,从而真正使政府绩效管理走向科学化。

第二节 武汉市汉阳区政府绩效管理

一、政府绩效管理背景

汉阳区位于武汉市的西南部,东濒长江,北依汉水,与汉口、武昌隔江鼎立,构成“武汉三镇”,素有武汉“西大门”之称。全区总面积 108 平方千米,人口 51 万,下辖 11 个街、3 个管委会(汉阳经济开发区管委会、黄金口都市工业园管委会、四新管委会)。汉阳因深厚的



历史底蕴、独特的地理位置、丰富的山水资源、鲜明的产业特色、便捷的水陆交通和巨大的开发潜力等有利条件，现已成为武汉新区的核心开发区，以都市工业、房地产业、文化旅游业、现代服务业四大产业为发展重点。

近年来，武汉市委、市政府实施三镇均衡发展战略，将汉阳作为核心启动区，掀起了建设“武汉新区”的高潮。按照武汉市委、市政府的统一部署，汉阳区作为全市七个中心城区中的唯一试点单位，自 2006 年起开始实施政府绩效管理。

武汉市汉阳区实行绩效管理的指导思想是：全面贯彻落实科学发展观和构建和谐社会的有关要求，牢固树立正确的政绩观，把绩效管理作为年度工作目标制定、检查、落实、考评的重要手段和方法，进一步激励全区党政机关抢抓机遇、开拓进取、奋发有为，加快产业结构调整和城市功能重塑，大力发展都市工业、房地产业、现代服务业、文化旅游业，全力打造实力汉阳、繁荣汉阳、生态汉阳、和谐汉阳，努力把汉阳区建设成为生产性服务中心、文化旅游中心、适宜创业和居住的新城区。武汉市汉阳区在实施政府绩效管理中坚持以下四项原则：第一，坚持以科学发展观统领经济社会发展全局。围绕武汉市与汉阳区的“十一五”规划及年度工作计划设置关键业绩指标体系，从突出单一经济发展导向转变为突出全面、综合地促进经济发展、政府转型、和谐社会建设等多个导向，注重经济增长效益和可持续发展。第二，坚持发展是第一要务。坚持以经济建设为中心，围绕提高经济总量、改善产业结构、提高经济效益、降低能耗等，保持全区经济平稳较快发展。第三，坚持转变职能，面向基层，服务群众。积极推进全区各单位、各部门的职能转变，不断提高公共管理水平和社会服务水平，提高工作效率，努力为企业服务、为基层服务、为群众服务。第四，坚持真抓实干、狠抓落实。围绕汉阳区“十一五”规划和年度工作目标，认真落实市委、市政府的各项工作任务，把各项绩效指标切实分解到各责任单位，明确目标，狠抓落实（李建辉，2007）。

二、政府绩效管理创新

2006 年，武汉市汉阳区推行的绩效管理与以往的目标管理相比，有继承，但更多的是创新（李建辉，2007），主要体现在以下几方面。



1. 指标体系科学化

一是更加突出重点和职责。主要突出全区性、全局性工作，突出本部门、本单位的关键职责，突出年度工作的重点和难点。二是更加注重权重与工作重心的匹配。根据工作重要程度的差别，赋予不同的权重，同时注重各单位的工作点和条块之间的衔接。三是绩效指标更加突出，少而精。各部门的目标由原来的 50 多项减至目前最多不超过 15 项。四是更加体现挑战性。绝大多数指标都分别设置合格值和挑战值，鼓励各部门和单位在完成目标任务的同时“跳起来摘桃子”，鼓励多劳多得。五是更加严格奖惩标准。加分与减分并举，对获得国际性、国家级权威机构的奖励或省、市级奖励的单位，在目标考核中可适当加分；在党风廉政建设、社会治安综合治理、计划生育方面遭一票否决的，或发生重大安全事故的，在目标考核中实行倒扣分。



2. 评估主体多元化

汉阳区绩效评估的一个显著特点，就是引入了领导评估和公众评价。领导评估的主要目的



是强化区级领导对所分管部门工作的监控及其满意度的评价。公众评价是检验党政机关管理、服务和各项工作的重要标准。在评估过程中，一方面吸纳公众和服务对象广泛参与，另一方面引入外界权威、中立的第三方数据进行服务对象满意度的评估。绩效评估最大的突破在于可以打破过去目标管理评估中既当“裁判员”又当“运动员”的单一内部评价方式，克服考核评价中“你好我好大家好”的不足，实现由单纯的党政机关内部评估到社会机构进行评估的转变，实现考核评估的公平、公正、公开。



3. 奖惩效用最大化

加大激励和惩戒力度，将绩效考核结果与各目标责任单位的物质利益挂钩，更大范围、更深程度上加大对考核结果的使用力度，推进目标考核效用最大化。一是增强考核可比性，实行分类考评。将职能性质相近、服务对象相似的单位归成大类进行评比，更有效地调动各单位的积极性。二是增强激励效果，实行奖惩并重。按照“两头少、中间多”的比例进行科学分布，分别设置五个等次（卓越、先进、良好、合格、不合格）考评，适当提高奖励标准，拉大奖惩差距，在各大类中实行末位惩罚。三是进一步扩大奖励覆盖面。在以上五个考评等次的基础上，为鼓励某部门或单位在某一单项工作上取得优异成绩，专门增设工作单项奖，同时适当赋予得奖单位领导支配奖金权力，以最大限度地调动各单位的工作积极性。

三、政府绩效管理体系

2006 年，武汉市汉阳区政府目标管理绩效考核根据麦肯锡咨询公司的设计进行了全面刷新，不再使用目标管理一票否决权，各单位的责任指标全面瘦身，目标更明确、更精确（表 10-1），实行打分制。

表 10-1 武汉市汉阳区 2006 年绩效考核指标

	一级指标	二级指标	三级指标	权重
2006 年 武汉市 汉阳区 总体工 作目标	经济发展	确保经济规模的发展	区 GDP 增长率	5%
		改善经济质量，进一步提升区重点产业	重点产业增加值在区二产业增加值中的比例	10%
		增强经济发展效益	全口径财政收入和区级财政收入	10%
		推动可持续发展	规模以上企业万元工业产值能耗	10%
		2006 年汉阳区重大经济目标	—	5%
	服务型政府建设	提高行政办事效率、质量等，促进政府向服务职能的转变	服务满意度（含市民和企业）	20%
	和谐社会构建	注重社会公平及社会公益事业，建立和完善社会保障体系	城镇居民人均可支配收入	5%
			新增就业岗位数	5%
			社保覆盖率	10%
		加强法制建设，保障社会安全	市民治安满意度	10%
		保护环境	排污总量	5%
			环境质量指数	5%

资料来源：李建辉. 武汉市汉阳区政府绩效管理对策研究，合肥工业大学硕士学位论文，2007 年 12 月。

政府绩效指标由以下四部分构成。

① 关键业绩指标（也称 **KPI** 指标）：根据武汉市及汉阳区的总体目标和各单位关键职能设计的关键业绩指标，总分 100 分。**KPI** 指标是绩效管理的核心，反映被考核单位本职工作和上级领导设定目标的完成情况。该指标包括经济发展、服务型政府转型，以及和谐社会构建三个方面。

② 领导打分指标：在上述各专项绩效指标之外，由上级领导对下属单位的满意度评分，满分 10 分。绩效考核中不能忽略的一个重要因素为上级直接领导对其工作的满意度，在考核中应当体现一定的领导权威。

③ 加分指标：获得国际或国家级权威机构的奖励，或者省、市级以上领导对单位的突出贡献做出书面嘉奖均可以作为加分指标，加分指标的满分为 5 分。

④ 减分指标：将产生重大社会负面影响的指标作为减分指标（包括党风廉政建设、重大安全事故、计划生育等）。严格执行武汉市委、市政府的相关规定，每出现一项违规案例扣 10 分，扣满 40 分为止。

根据工作性质的差异，武汉市汉阳区将全区 56 个责任单位划分为四类，即行政区域类单位、经济发展管理类单位、社会管理与公共服务类单位、综合管理与支持服务类单位。

同时，为推进全区各项工作的全面落实，使绩效管理工作收到实效，武汉市汉阳区在绩效管理建立了第三方评估机制，它是绩效管理体系的重要组成部分和关键环节。第三方评估工作在区绩效管理领导小组的统一领导下进行，评估方案一经审定，即由区绩效管理工作专班、区人大办公室、区政协办公室、区直机关工委、区统计局、区纠风办、区行政投诉中心按其法定职责和工作职能认真实施评估工作方案（表 10-2）。

表 10-2 武汉市汉阳区绩效管理第三方评估责任分工

部 门	责 任
区绩效管理专班	负责第三方评估工作的组织协调、监督管理和综合汇总
区统计局	负责关键职能指标核查工作和对行政区域类单位及社会管理与公共服务类单位两大类服务对象进行满意度测评工作
区纠风办	负责对经济发展管理类单位服务对象满意度测评
区直机关工委	负责对综合管理与支持服务类单位服务对象满意度测评
区行政投诉中心、区纠风办	负责对全区各目标责任单位年度举报、投诉情况的数据统计
区人大办公室	分别负责对人大代表和政协委员调查问卷的发放和回收

资料来源：李建辉，武汉市汉阳区政府绩效管理对策研究，合肥工业大学硕士学位论文，2007 年 12 月。

各目标责任单位第三方评估的内容主要包括满意度指标和部分关键职能指标的核查两个方面的内容。评估方式主要是通过发放问卷、电话询问、收集意见、资料核查、反馈投诉等多种形式，对全区各目标责任单位的实际工作水平和工作效果做出客观的评价，以充分反映人大代表、政协委员、企业、市民群众和其他相关部门对各目标责任单位的认可程度。

其中，满意度指标的评估，主要是通过第三方调查，反映人大代表、政协委员、企业、市民群众等对各责任单位提供的管理和服务的满意程度。满意度指标的评估采取统一组织、分步实施、将问卷结果与投诉评分情况相结合的方式。通过向人大代表、政协委员、企业、基



层群众代表发放调查问卷等方式完成数据采集；企业、人大代表、政协委员、基层群众代表的测评结果在总分中各占 25% 的权重，区统计局、区经贸委分别以百分制方式计算出各个测评单位的服务民众满意度综合得分和服务企业满意度综合得分；区行政投诉中心和区纠风办根据平时掌握的投诉情况，分别对各相关责任单位给予实事求是的评价，作为相关责任单位满意度评价的减分因素。满意度指标的测评内容主要包括大局意识、科学决策、政令畅通、工作作风、办事效率、服务质量、依法行政、履行职能、勤政廉政、社会稳定等，按照目标责任单位的不同分类，考核内容各有侧重。

关键职能指标的核查，主要是通过第三方的调查和核实，考核目标责任单位完成法定工作职能的情况。具体考核时采取季度跟踪、半年分析、年度考核相结合的方式。对于连续性指标（既有合格值，又有挑战值），完成合格值的计 60 分，完成挑战值的计 100 分。未完成挑战值指标，按照实际数值与合格值和挑战值的比例计算实际得分。而对于达标类指标（只有合格值，没有挑战值），完成合格值的计其他指标的加权平均分，没有完成合格值的计 0 分。对于无法量化的关键职能指标，组织相关人员查看其原始资料，得分占 50%；对其服务对象开展问卷调查，得分占 50%。查看原始资料结果分为优秀、合格、不合格三类。优秀为 100 分，合格为 80 分，不合格为 60 分。

具体考核实施办法可分为以下三类：

- ① 对于纳入政府统计范围的指标，以区统计局年报数或快报数为计分依据进行指标核查。
- ② 对于纳入部门统计范围的指标，由各数据来源单位年初向区统计局提供数据收集方法，每季度向区统计局报送关键职责指标数据，区统计局每半年对报送的数据进行核查，包括原始记录台账的核查、基层单位数据和相关业务数据的核对等，并根据核查结果如实评分。
- ③ 对于未纳入政府、部门统计范围且难以量化的指标，通过查看原始资料或开展问卷调查等方式收集数据，并据实评分。

四、政府绩效管理实施工作

为了有效实施绩效管理，武汉市汉阳区主要抓以下三个方面的工作（李建辉，2007）。



1. 科学编制体系，严把指标审定关

在绩效考核指标体系的编制上，将全区“十一五”规划、“可持续发展规划”的指标与年度绩效指标安排相结合，将全年工作与中长期发展目标相结合，按照“少而精”的原则编制指标体系，高标准设定合格值与挑战值，并把党务工作纳入区级绩效考核。将考核指标细化、量化、硬化，形成工作指标化、指标责任化、责任具体化。把考核“人”与考核“事”相结合，考核“效果”与考核“效率”相结合，突出绩效考核指标的责任定位。同时，更加严格了全年绩效考核指标审定的要求，责任人必须以严肃认真的态度对待，科学合理地把好考核指标确定关；区分管领导按分管战线，实事求是地把好领导审查关。区委、区政府的主要领导亲自对承担市级绩效考核指标的责任单位逐个审定，把住审定关。在此基础上，各责任单位以市、区级考核指标为重点，结合各自职能编制体系，层层严把指标审定关，上上下下，九易其稿，然后编印成册，形成了“明确重点、抓住难点、瞄准亮点”的三级绩效考核指标体系。



2. 强化日常工作，严把过程管理关

在绩效管理的工作中，强化过程管理，加强专项指标的分类指导，及时掌握完成进度，采取强化责任、注重调度、加强督查、重视对接等有效措施，实行动态管理，主动为责任单位排忧解难。高度重视绩效考核指标统计报表工作，着力解决漏统、漏报、压报等问题，做到“应统尽统”、“应报尽报”，使统计报表及时、准确，以利调度。同时，进一步完善重点考核指标督查机制，加大跟踪督查和协调服务力度，及时掌握指标进度，按类确定重点指标随时跟踪服务，定期督办、检查，确保重点指标按进度实施。针对绩效指标执行过程中的问题，积极为责任单位服务，采取有效措施加以解决，保证各项指标完成或超额完成。



3. 坚持结果为本，严把考核评定关

按照“边改进完善方案，边推进绩效管理工作”的要求，在探索中创新，在实践中完善，建立了年终考核评定与日常工作考核相结合的绩效考核办法。一方面，重视日常工作的“四个对接”，即重视做好每月绩效管理工作中与市直专业考核部门的沟通对接，尤其是针对执行中的困难问题，及时汇报指标执行情况，主动争取市直专业部门的指导；重视区属各有关责任单位的相互对接和配合，以形成合力；重视考核指标数据的统计对接，力求真实可靠，避免数据不一、相互脱节的情况；重视第三方评估的配合对接，严肃认真地对待第三方评估工作，对关键的职能指标评估采取按月检查、季度调控、半年分析、年度结账的方式，提供真实、准确的工作资料和报告，认真做好第三方评估的协调、服务工作。另一方面，探索年终考核新方法。在绩效管理的年终考核上，坚持以结果为本，针对绩效考核过程中繁杂的问题，积极研究和探索既科学合理、又简便易行的考核方法，促进各项工作的落实。

五、政府绩效管理信息化建设

武汉市汉阳区政府绩效管理的信息化程度仍然有很大的提升空间，以网站数量为例，全区区直单位中网站建设率仍然不高。此外，汉阳区政府门户网站中有关政府绩效管理内容、文件等公开较少，电子政务还没有纳入武汉市汉阳区委、区政府的重要议事日程。“汉阳政务网”的框架虽已建立，“武汉市汉阳区人民政府网”中虽有政务公开、民政互动等相关内容，这些信息工具的运用也在一定程度上提高了政府绩效管理的效率，使民众对政府管理的了解和参与度得到了一定的提高，但主要还是停留在发布信息这一浅层次的应用上，反映“内在问题”、“真实写照”的信息不多，过时的信息也没有及时更新。总而言之，武汉市汉阳区政府拥有基本的 IT 信息工具，并着力将其应用于政府绩效评估中，但是，其在政府绩效评估信息化上还有很长一段路要走。

六、政府绩效管理初步成效

2006 年是武汉市汉阳区实行绩效管理的开局之年，区委、区政府高度重视，以科学发展为理念，以绩效管理为抓手，坚持“跳起来摘桃子”和求真务实的精神，结合实际开展了旨在提高机关工作人员的依法行政水平和办事效率，正确评价党政机关工作人员的德才表现和工作



实绩,规范行政行为,转变机关作风,优化发展环境的绩效管理系统工程,通过近两年的探索实践,政府绩效管理取得了初步成效(李建辉,2007)。其主要效益可概括为以下几点。



1. 全面完成和超额完成了各项绩效考核指标任务

以2006年为例,主要经济指标完成较好,尤其是财政收入在税源减少的情况下,千方百计聚财源,超挑战值完成任务;万元GDP能耗和排污总量分别下降4.1%和3.33%。从社会指标看,养老、医疗、失业、工伤四个保险扩面在资源不足的情况下,分别以挑战值的132.32%、158.84%、150.9%、100.27%全部超挑战值完成任务。“四城同创”环境面貌变化很大,市民关注的“上学难”、“就医难”、“就业难”、“社保难”问题得到了有效缓解。社会治安巩固了省级“平安区”创建成果,命案必破率达到100%。计划生育、安全生产、信访稳定、食品药品监督,以及党风廉政建设等全部完成或超额完成考核指标任务。



2. 获得多项荣誉

武汉市汉阳区获得国家级可持续发展试验区、全国模范检察院、全国婚姻登记规范化建设窗口单位、全国青年文明号、省级文明城区、省思想政治工作创新奖、省爱国卫生先进城区、省社区卫生服务示范区、省级司法调解先进单位、省构建和谐社区示范活动先进单位等多项荣誉称号。同时,11个街道和45个区直部门先后荣获国家、省、市先进称号160余项。



3. 传统的行政观念发生了较大的转变

通过实施政府绩效管理,在政府运作的管理中加入了“成本一效益”的考核,逐渐在各政府部门形成一种“以绩效论英雄”的文化,激发了机关工作人员的工作热情和动力,极大地推动了绩效评估方法及措施的运作,推动了公共管理方法与技能的改进和发展,有力地推动了行政效率的提高。机关工作人员增强了公仆意识和责任意识,能自觉摆正管理与服务、主人与公仆的关系,主动接受社会各界特别是来自民众的监督。全区上下政通人和,人心思进,在全区广大干部中形成了“想干事、肯干事、能干事”的氛围。全区上下加快发展、争相发展、跨越发展的认识更加统一。相对于过去一味追求发展的速度和规模,更加注重经济和社会发展的协调、发展的质量,着力提高全区50万人的受惠程度和幸福指数。



4. 初步建立了绩效考评机制

在设置绩效指标的基础上,制定了相应的考评方案。以科学合理的绩效评估机制对各单位、各部门及其工作人员进行综合考评。将考评结果作为衡量各单位工作实践的依据,并与公职人员年度考核奖金、工资挂钩,与领导干部的任命挂钩,较好地发挥了绩效评估的激励作用。此外,通过实施“第三方评估”,不仅有力地推动了政府职能的转变和行政效率的提高,而且在绩效考核方法上积累了一些切合实际的经验,主要有:按照单位所承担责任的大小制定相应的具体考核标准,坚持阶段性考核与年终考评相结合的方法,社会公众的参与评估等。



5. 营造了开展政府绩效管理的社会环境

武汉市汉阳区的民主化进程取得了重大进展。一方面,制定了《中共武汉市汉阳区委区人民政府关于进一步深化行政管理体制改革的若干意见》,深入进行政治体制改革,为政府实施



绩效管理提供了基本的政治环境和良好的民主环境。另一方面,广大人民群众随着文化水平和民主意识的不断提高而参与政府管理的积极性日益增强,社会民众不仅支持政府绩效评估,而且开始参与到政府绩效评估中。此外,全区上下的公务员对绩效评估也有比较客观的认识,基层公务员可以根据绩效评估结果看到自己与他人的差距,而区机关公务员则通过绩效评估更好地实现对下层的指导和管理。

七、政府绩效管理问题分析



1. 存在的问题

武汉市汉阳区政府绩效管理在取得良好成效的同时,也存在一系列问题(李建辉,2007),主要有以下几方面。

(1) 政府绩效管理的制度基础缺乏

武汉市的政府绩效管理始于2006年,实施的时间较短,麦肯锡公司设计的绩效管理体系在武汉市得以有效实施还需要一个探索、实践、完善的过程。作为试点单位,到目前为止,汉阳区还没有形成关于政府绩效管理的整体思想体系,对于一些关键问题还没有形成清晰的认识,何谓政府绩效,市政府的绩效目标和区政府及各部委的绩效目标之间到底应该是一种怎样的关系,应当如何将区政府的绩效目标分解到全区各相关部门等。

此外,武汉市目前还没有关于政府整体绩效管理的法律法规,尽管汉阳区在绩效管理方面进行了创新和尝试,但由于缺乏统一的规划和指导,绩效管理的内容设计和评估构建等几乎都是基于政府本身需要而定,没有客观的衡量标准,更没有形成制度化,绩效管理基本上还处于一种自发的状态。再者,政府绩效评估往往都是短期行为,即使针对一项行为评估也往往是“运动式”的,难以从绩效管理的宗旨角度得到全面的反馈。而有的基层单位更像是为了应付上级检查,采取临时突击的方式来应对绩效考核,这就使绩效管理的实效和成果大打折扣。久而久之,“头大脚小”的现状就会严重打击基层的工作积极性,导致有的单位从思想上对绩效管理工作的淡化甚至是厌恶。

(2) 政府实施绩效管理的使命不明

政府绩效管理应当首先从明确政府机构的使命入手,然后层层递进、自上而下地建立起完整的绩效管理体系。对于政府部门来说,使命阐述和管理要比企业更为重要。使命不仅界定了政府机构应当做什么,即明确政府机构的职能和定位,澄清政府需要扮演的角色,同时也是衡量政府绩效的终极依据。然而,在现实中,尽管武汉市汉阳区政府每年在区人民代表大会上报告工作,总结当年度工作,提出下一年目标,但是没有较为完整、明确、系统的使命陈述。当前,武汉市汉阳区实施绩效管理的使命仍不明确,政府工作与绩效管理两者未能有机地结合起来。而且,同一个机构中的前后届领导人在任上往往会根据个人的偏好和认识来管理和引导本机构的走向,往往是新的思路和提法不断,新的项目层出不穷,但是真正见效的却不多,发展思路和相关政策缺乏一贯性。这显然不利于政府绩效管理的长久开展。

(3) 政府绩效评估的体系不健全

在绩效管理的具体实施中,武汉市汉阳区政府及其相关机构更加关注“过程”,而不注重“结果”;只注重“审批”,而不注重“监管”。从而对很多领域采取的管理都是计划性的,往往



在考评内容设计上只要求“计划”的科学合理性。此外，政府绩效评估体制单一，多数是政府内部评估，缺乏民众的参与，就是在政府内部也大多是上级对下级的评估。

近几年，武汉市汉阳区每年的政府绩效评估工作基本的做法是：年底，由区委、区人大、区政府、区政协、区纪委“五大家”有关领导组成评估小组，深入到区直各部门和街道，采取听汇报、看资料的形式进行。进行评估的主体的是区领导，而不是专业人员；评估的方式主要是采取自上而下和传统的听汇报的方式，俨然是工作检查；缺乏一个明确、具体、可操作的标准，年初的绩效任务与年终的工作情况在评估考核中没有紧密衔接。在这种评估模式下，出于自身利益的考虑，各部门无论是材料的收集还是处理分析都会存在“暗箱操作”的可能。尽管武汉市汉阳区在绩效考核中实施了“第三方评估”，但由于信息的不对称，无论是人大代表、政协委员，还是企业、居民，他们对各部门绩效的真实完成情况不甚了解，加之受自身素质的限制和评估程序透明度不高的制约，整个评估结果的客观性和准确性均受到影响。

（4）政府缺乏战略性人力资本管理思想

根据企业及国外政府的经验，政府绩效水平提升和服务能力改善的关键在于政府是否形成了战略性人力资本管理的思想，并依此建立起一整套的人力资本管理系统。近些年来，武汉市汉阳区的政府人事管理职能基本上依然停留在传统的行政人事水平上，专注于处理各种日常事务。汉阳区对公务员的考核还处于传统的人事考核阶段，依据“德、能、勤、绩、廉”这样一种笼统的绩效指标来加以考核。这种考核的内容与公务员个人的工作职责没有明确的联系，因而很难反映公务员个人的实际工作状况，在实际执行的过程中大多流于形式，无法帮助公务员了解自己的绩效不足到底在哪里，以及如何才能进一步改进自己的绩效。同时，由于考核标准和依据不清，也经常导致上级无法向下级解释考核的结果。

造成这种情况的一个重要原因在于，武汉市汉阳区长期以来对政府公务员所从事的工作没有进行深入的职位分析。对于不同单位、不同岗位的公务员，所从事的具体职位上的职责要求、每一项职责应当达到的基本绩效标准这些问题还没有进行系统的研究和进一步的明确、细化。公务员是政府绩效管理的管理者、实施者和调控者，是做好绩效管理的基础。如果连公务员的绩效考核都是基于模糊的个性特征和行为，那么全区的整个绩效管理的有效性就必然会受到影响。



2. 问题的成因

这些问题的成因主要有以下五个方面。

（1）由政府绩效管理本身特点所决定

绩效管理起源于企业界，许多思路和实施都基于企业，而政府与企业有很大差别。政府行政行为的非营利性、垄断性及公益性这些特点，决定了政府的绩效管理与企业的绩效管理从内容到形式都有不同。

（2）政府行政组织所特有的弊端

政府机关从来都是以社会管理者的身份出现在社会生活中的，而政府机关自身却没有自我约束的动力，所以也不容易制定出严格、科学的自我约束性的绩效管理政策。行政组织机构所特有的“伪适应”状态的存在、行政机构自我约束动力的缺乏、行政机构追求自身效用最大化的本能等弊端阻碍着在政府机构中实行绩效管理。



(3) 政府绩效理念出现偏差

近几年来,武汉市及汉阳区在行政文化方面虽进行了一些改革,但由于我国正处在社会转型时期,传统的“行政文化”根深难除,“官本位”思想仍然严重。虽然政府是人民选举的,“人大代表”代表人民行使权力,但由于权力失衡和信息不对称,过多地强调政府的“权威性”,实际上民众处于“弱势”地位,民众很难参与和推动政府绩效管理的发展。这样在政府与民众独立性存在时,就存在政府官员利用公共权力制衡政府绩效管理给自己的约束,甚至造出假的“政绩”来维护和扩展自己的利益的现象,政府利用自己的“权力”来逃避不好的劣绩,难免会使政府把绩效管理摆上空架子,政府绩效理念发生偏差。

(4) 政府的产出难以量化

绩效管理的一个重要前提就是必须将所有绩效都以量化的方式呈现,再以此进行绩效管理。此项做法在企业特别是私人企业部门比较容易,因为企业的服务是可以出售的,而政府的绩效管理远比企业复杂,它要面临如何将公共服务量化问题。作为县级政府,武汉市汉阳区政府的工作可谓千头万绪、方方面面,尽管在经济建设和社会发展上做了很多工作,但有的工作成效却难以量化,导致绩效管理中难以确定一个科学合理的评价标准。

(5) 信息化及开放化程度低

信息化为政府绩效管理的快速发展提供了助力,为实行政府绩效管理提供了支持,而开放化则为政府绩效管理提供了可能。而武汉市汉阳区的信息化及开放化程度与信息化程度高的地区相比还有相当一段距离。电子政务还没有纳入武汉市汉阳区委、区政府的重要议事日程,对信息化建设的经费投入、专业人员配备等不够重视。“汉阳政务网”的框架虽已建立,但主要还是停留在发布信息这一浅层次的应用上,反映“内在问题”、“真实写照”的信息不多,过时的信息也没有及时更新。信息网络不发达,一方面加大了组织内部进行绩效沟通的难度,也阻碍了社会公众积极参与政府管理、有效表达自己的意愿并监督政府权力的运行;另一方面,使评估信息无法尽快反馈和扩散给有关政府部门,不能及时发现和修正实施中的公共项目的缺陷。



3. 改进方法

针对以上问题,武汉市汉阳区政府绩效管理的改进可以从以下几个方面着手。

(1) 牢固树立公共价值取向的绩效理念

当前,武汉市汉阳区亟须在政府绩效管理中创新三种管理理念。一是服务理念。汉阳区委、区政府要奉行以人为本的价值理念,强调以服务代替导航,突显和强化服务职能,深入开展“企业服务年”、“创建服务型机关”等活动,进一步提升和强化社会管理的服务职能。二是责任理念。汉阳区要进一步扩大公众对政府工作的参与,制定工作计划和具体执行中都要本着对人民群众高度负责的态度。三是效能理念。效能是政府管理的意义和根本所在。武汉市汉阳区政府不仅要重视自身行政行为的高效率,更要注重政府公共物品组织生产和公共服务供给的效益及品质的提升。

(2) 加强政府绩效管理的立法工作和制度化建设

制度和法律是实行政府绩效管理的根本保障。在行政效率难以评估的传统观念下,武汉市汉阳区的政府绩效评估还停留在抽象层次上,缺乏具体的、可操作性的政策性指导,更没有绩效评估的法律框架。对于武汉市汉阳区,当务之急是借鉴西方国家和东南沿海发达地区的经验



和做法,在充分调查研究和实践的基础上,尽快着手建立相关制度。

(3) 建立完备的政府绩效评估体系

科学而合理的政府绩效评估体系的缺位是政府绩效评估工作中存在形式主义与缺乏科学性的一个重要原因。在确定我国政府绩效评估的标准和方式时,可以借鉴西方学者提出的“社会互动模式”的合理成分。美国学者林德布洛姆提倡通过民主社会多元利益主体的制度性互动,协调彼此,并最终达成行政决策。林德布洛姆的“分散的意见—社会互动—综合的意见”的社会互动模式看到并包含了社会不同利益个体的矛盾问题,模式中提出的“社会互动”理念对政府绩效管理有着启发意义。基于“社会互动”的理念,武汉市汉阳区在设计政府绩效评估体系时至少应该包括这样的内容:第一,评估的指标应该既包括“硬指标”,又包括“软指标”。第二,评估的方向应该是多向的。第三,评估的时效应该是长短结合的,既有年度评估,又有任期评估;既有对短期发展计划的制定和执行,又有对长远可持续发展规划的制定和实现。第四,评估的内容应该是经济效益与社会效益兼有。

(4) 强化政府部门绩效预算与绩效审计

我国是一个发展中国家,存在着公共产品和公共服务的需求巨大与公共资源有限的矛盾,这就要求政府部门所有的财政支出都要精打细算,厉行节约,把有限的资金用在刀刃上,使之发挥最大的使用效益。汉阳区尽管作为武汉市的一个中心城区,但却是一个经济欠发达地区。因此,武汉市汉阳区要在财力有限的情况下,从经济、效率、效果等方面加强对财政资金的绩效预算,对资源配置与消耗的合理性、有效性,做出全面、严格的绩效评价,并使部门绩效与财政预算挂钩,将考核评估结果作为下一年度部门预算的重要依据,奖优、罚劣、治庸,促进有限公共资源的合理利用。对财政专项资金支出项目,要坚持事前、事中、事后“全程跟踪”式监督管理,确保有限的财政资源得到最合理的利用,取得最理想的绩效。

(5) 构建公民的民主参与机制

改善政府绩效管理的一个有效途径是构建公民参与机制。武汉市汉阳区要在政府绩效管理中构建公民的民主参与机制,就必须坚持将群众满意度作为评价标准。在以往的管理中,主观评价所占的比例比较大。主观评价是必要的,但更重要的是引入客观评价、第三方评价、群众满意度调查或企业满意度调查等方式。如果将注意力放在领会领导的意图、判断领导的好恶、满足领导的口味上,那政府工作就很难得到群众的认同。因此,要充分发挥区人大、区政协的作用,将人大代表、政协委员的积极作用融入到考核评价体系中,真正客观地了解汉阳人民对政府的工作和服务是否满意。

(6) 加强公务员队伍建设

公务员队伍是政府绩效管理的基础,也是管理的重心所在,政府部门的绩效最终取决于每位公务员的绩效。为此,要切实加强全区的公务员队伍建设,调动全体工作人员的积极性,鼓励全区广大干部开创性地开展工作,这是绩效管理工作的主要内容。武汉市汉阳区的政府绩效评估在设计、组织、实施过程中,要注意结合政府、政府组成部门、公务员三者的绩效,创造出更大的“绩效合力”,注意政府的组织绩效、部门绩效、个人绩效三者的结合与统一。

(7) 培育政府绩效管理文化

绩效评估活动的开展必然会对原有行政文化系统带来冲击,因此,重塑公共组织文化已经成为创建高绩效政府组织的一个关键性问题。借鉴国外经验,应着重做到两点:一是培养认同感和开放意识,二是强化政府文化建设。培育政府绩效管理文化,必须全面落实正确的政绩观。



武汉市汉阳区的一些领导班子和领导干部对什么是政绩、如何创造政绩、创造怎样的政绩等一系列问题缺乏正确的、科学的认识,从而在创造政绩时出现两种错误的倾向:一种是好大喜功,只重短期效益,不顾长期效益;另一种是不能充分发挥主动性,不求有功,但求无过。这两种倾向虽然表现形式不同,但其思想根源是没有建立起正确的政绩观,不能正确看待政绩与科学衡量政绩,现实根源是缺乏相应的科学政绩考核机制。在政府绩效管理中树立正确的政绩观,是解决当前领导班子和领导干部中存在的一些突出问题的客观需要。而科学的政绩考核机制应是全面的、经得起评估的、给民众带来切身利益的政绩考核。

(8) 加强电子政务建设

电子政务是现代政府有效行使职能的有力工具,为政府绩效管理提供了可利用的载体。一方面,对县级政府而言,电子政务可以解决县级交通不便、信息不畅的问题,切实推动绩效管理的开展。另一方面,电子政务为政府绩效管理朝着科学化、标准化、制度化的方向发展提供了多方面支持。武汉市汉阳区针对当前信息化程度低的实际,应当把管理模式的转换与运用先进的科学技术有机地结合起来,运用信息技术的手段和方式把先进的管理理念表现出来,构筑数字化政府,加强电子政务建设,构架一个更加完整的电子政务系统。

第三节 杭州市政府绩效管理

一、政府绩效管理背景

杭州市位于我国东南沿海北部,是浙江省省会、副省级城市,是全省政治、经济、科教和文化中心,也是长江三角洲经济圈两个副中心城市之一,南翼经济、金融、物流、文化中心。杭州市总面积 1.66 万平方千米,其中市辖区 3068 平方千米;总人口 660.4 万人,其中市辖区 409.5 万人。辖 8 个市辖区、2 个县,代管 3 个县级市,共 82 个街道、88 个镇、30 个乡(包括 1 个民族乡),678 个社区、65 个居民区、3666 个行政村。2010 年,杭州市财政总收入 1488.93 亿元。其中,地方财政收入 785.15 亿元。2010 年城镇人均收入达到 45025 元,农村为 23678 元,位居全国前列。杭州市在开展政府绩效管理工作中,起步很早。1992 年,就在市直单位中实行了目标责任制考核。2000 年,又在全国率先推出了“满意单位和不满意单位”评选活动。2005 年,杭州市的综合考评体制建立,通过市考评办实施运作,建立了杭州市各个政府部门的综合考评体系。杭州市综合考评的发展主要经历了以下三个阶段。



1. 前综合考评时期:起源与发展(2000—2004 年)

政府服务质量是指政府服务能够满足规定和潜在需求的特征和特性的总和,是指政府工作能够满足人民大众需求的程度。杭州市开展的绩效评估“公民评议政府”活动正是基于此理论展开的。

2000 年初,杭州市委、市政府通过调查研究,发现制约杭州发展主要有两个因素:一是发展空间问题,二是机关作风问题。杭州市委、市政府为根治机关“四难”综合症,即门难进、脸难看、话难听、事难办的问题,转变机关作风,在全国率先推出了“满意单位和不满意单位”



的评选活动。该评选活动针对 54 个市级单位全面展开满意和不满意单位评选，评选的主要内容是各单位的全局观念、服务宗旨、服务质量、办事效率、勤政廉洁、工作业绩六个方面。杭州市专门成立了满意和不满意单位评选活动领导小组办公室负责全面工作。活动的评价主体包括四大层面：一是市党代会代表、市人大代表和市政协委员层面；二是企业层面；三是市民层面；四是市直机关互评。

在这一时期，市直单位目标责任制考核和满意评选活动双轨并行。杭州政府绩效管理针对实际情况，主要在满意评选活动中采取了一系列创新手段。一是扩大范围。参评单位从 2000 年的 54 个逐步扩大到 2004 年的 95 个，投票层面也从最初的 4 个扩大到 9 个，使评价主体更具代表性、全面性。二是合理分类。评选单位从原来的“政府部门及审判、检察机关”和“党群及其他部门”两类，细分为“社会服务相对较多的政府部门”、“社会服务相对较少的政府部门”和“党群及其他部门”三类。三是增设系数。对三类参评单位实行差别权重，社会服务相对较多的政府部门设置了 1.05 的难度系数，社会服务相对较少的政府部门设置了 1.01 的难度系数，党群及其他部门为 1.00。四是两制并用。在坚持“淘汰制”的同时，设置一条达标线，将单纯的“淘汰制”完善为“淘汰制+达标制”。五是适度结合。作为满意评选结果的计分依据，把年度目标责任制考核、“96666”投诉电话和“12345”公开电话投诉查处情况纳入评选指标体系，从而将对市直单位工作业绩的考核逐步融入评选活动。满意评选工作的启动，改变了目标责任制考核这种单一的组织内部考核方式，它赋予了社会公众参与社会管理的话语权，引导政府部门更多地关注百姓的声音，建立了良好的政府与公民之间交流互动的平台，逐步形成了“公民导向”的考评机制。



2. 综合考评正式确立时期：体制的建立（2005—2006 年）

2005 年，杭州对考核评价体系进行了改革。为了整合各类考评资源，全面、准确地反映和评价市直各单位工作实绩，探索建立符合科学发展观要求的考核评价体系，2005 年下半年，市委、市政府成立专门课题组，经过反复调研论证后将目标考核、满意评选（社会评价）进一步结合，同时增设领导考评，对市直单位实行综合考核评价，并正式采用了“综合考评”这一名称。综合考核评价办法的总体框架由目标考核、社会评价和领导考评三个部分组成，形成了“三位一体”的综合考评体系。其中，目标考核占 45 分，社会评价占 50 分，领导考评占 5 分，总分为 100 分。另外，还设置创新创优目标，作为综合考评加分项目，实行绩效评估。目标考核主要沿用市级机关目标考核的方法，侧重的是组织的定量分析和准确度评价；社会评价主要沿用满意评选活动的方法，侧重的是群众的定性分析和感观度评价；领导考评则主要由市四套班子领导和法、检两长对市直单位的总体工作实绩进行评价。通过对市直单位进行全方位、多层次、立体式的评价，进一步提升了综合考评的公信力。

2006 年 8 月，为进一步理顺体制，加强综合考评的基础工作和日常管理，杭州市委在整合市级机关目标管理、市直单位满意单位和不满意单位评选及机关效能建设等职能的基础上，组建成立了正局级的杭州市综合考评委员会办公室（以下简称杭州市考评办），作为杭州市综合考评委员会的常设办事机构。杭州市考评办主要负责综合考评、效能建设等工作，协调、管理各类工作检查、评比、考核事项。考评办的建立成为杭州综合考评走向制度化、规范化、专业化的标志。



3. 综合考评深化发展时期：绩效管理的强化（2007 年至今）

这一时期，杭州市绩效管理得到进一步的强化。主要举措有：扩大考评范围，将承担公共服务职能的企事业单位纳入综合考评，并对区、县（市）实施综合考评；深化社会评价，将外来务工人员纳入社会评价层面，扩大公民有序政治参与；完善“评判—整改—反馈”工作机制，每年向社会公开发布年度社会评价意见报告，公示重点整改目标，将社会评价意见整改情况纳入目标考核，并进行专项满意度测评。改进目标管理，将考核目标适度指标化，设置关键指标和常规指标，使目标考核向精细化管理方向发展；突出考核目标的战略性，将市委、市政府确定的中长期发展战略和重大决策部署分解到相关部门当年的工作任务中，建立重大项目的追溯考核机制；对考核指标属性化，将指标分为约束性和预期性，实行分类考核；建立年度目标绩效改进工作机制，促进目标管理由任务型目标责任制考核向功能型绩效管理的转变。

二、政府绩效考评体系

杭州市政府绩效评估遵循战略导向、公民导向、职责导向、绩效导向。战略导向是指在考评目标的设定上，把市委、市政府提出的战略目标和重大决策作为区、县（市）和市直单位年度工作任务的重点，把战略目标的实现程度、推进力度作为衡量各地各单位工作的基本尺度。公民导向是指把“让人民评判、让人民满意”作为综合考评的核心价值观，把解决群众关注的热点、难点问题作为各地各单位工作的根本出发点和落脚点，把群众满意度作为检验各地各单位工作好坏的根本标准。职责导向是指在综合考评中，重视各地各单位履行职责和完成目标的过程与结果，正确评价各地各单位的工作实绩，强化依法行政、依法管理，促进政府职能和机关作风转变。绩效导向是指综合考评发挥其内在的发现、协调、改进功能，帮助各单位在日常工作中不断改进绩效，更好地引领各地各单位争创一流业绩、让人民满意，同时有力推动服务型、效能型政府建设，促进全市经济社会又好又快发展。

杭州市政府绩效考评总的来说包括两部分：市直单位综合考评和区、县（市）综合考评。

在市直单位综合考评中，参加考评的 117 家市直各部、委、办、局及市直有关单位，按照工作职能、性质的不同，又可以分为综合考评单位（74 家）和非综合考评单位（43 家）两大类，根据大类设置不同考评内容、不同权重，统一考评。主要考核内容包括：

① 社会评价，主要是按比例随机抽取市民、企业、市党代表、市人大代表、市政协委员、专家学者等 9 个层面约 1.5 万名投票人员，对市直单位进行满意度评价。社会评价占 50% 权重。

② 目标考核，主要是对市直单位职能工作目标、领导班子和党风廉政建设等共性工作目标进行考核。目标考核占 45% 的权重。

③ 领导考评，由市四套班子领导和法、检两长对市直单位的总体工作实绩进行评价。领导考评占 5% 的权重。

④ 创新创优，由市直各单位自愿申报，市考评办组织核验和专家绩效评估，作为综合考评加分项目。

区、县（市）综合考评是对杭州市所辖的 13 个区、县（市）实行的综合性考核评价。其考评内容与市直单位综合考评略有不同，主要考核内容包括：

① 目标考核，包括发展指标和工作目标两部分。发展指标按经济建设、社会管理和公共



服务、发展潜力三大类设置了 34 项指标。其中,工作目标着重考核市委、市政府确定的年度重点工作任务、地区年度重大工作目标完成情况,以及领导班子、党风廉政建设、社会评价意见整改等情况。目标考核占 65% 的权重。

② 领导考核,由市四套班子成员和市法、检两长对区、县(市)领导班子的领导力、执行力、协作力、创新力和总体工作业绩进行综合评定。领导考评占 5% 的权重。

③ 社会评价,主要由当地五个层面的代表对区、县(市)党委政府经济建设、社会管理、公共服务、依法行政和自身建设等方面的工作业绩和社会效果进行满意度测评。社会评价占 30% 的权重。

④ 特色创新,作为考评加分项目,自愿申报,实行绩效评估。特色创新分值设为 5 分。

通过多年的实践,杭州形成了一套比较科学、合理的公共部门综合绩效考核办法。杭州综合考评的鲜明特色,就是坚持公民导向、注重绩效。其典型做法有:

① 搭建公众参与平台。坚持公民导向,逐步形成一个稳定的、开放的、覆盖全市的公民参与网络,以保障公民的有序政治参与。一方面,拓宽参评代表的广度,2007 年起,将外来务工人员纳入参评范围;另一方面,增加公众参与渠道,尝试开展网上评议,设立社会评价公开电话,在打造政府主导的公民参与网络方面迈出了重要一步。

② 强化社会评价信息公开。杭州市政府相继推出社会评价意见报告定期发布、社会评价意见重点整改目标公示制度,让社会公众更多地了解考评对象的基本情况和业绩,努力缓解社会评价中的信息不对称。

③ 建立健全“评价—整改—反馈”工作机制。通过健全“评价—整改—反馈”工作机制,强化社会评价意见整改,加大监督力度,将涉及面广、群众反映突出的热点、难点问题列为重点整改目标,有效推动了“七难问题”的解决。

④ 开展创新创优绩效评估。注重绩效管理,引领各地各单位加快理念思路创新、体制机制创新、内容方法创新,创造性地开展工作,并对创新创优项目和市政府为民办实事项目实施绩效评估。

三、政府绩效考评方案

2011 年下半年杭州市发布 2011—2012 年政府绩效管理试点工作方案。该方案按照“把握导向、分类指导,整合资源、突出重点,考评结合、综合评定,简便科学、公正合理,奖优罚劣、持续改进”的基本原则,在认真总结杭州市综合考评多年实践经验的基础上,根据政府绩效管理试点工作的要求,进一步完善考评指标体系,健全绩效管理制度,突出战略导向、公民导向、绩效导向和创新导向,坚持绩效管理试点工作与深化综合考评工作相结合,建立部门联动机制,强化结果运用,推动政府绩效管理持续深入开展,为全市经济社会又好又快发展提供有力保障。

该方案根据“突出重点、精心设计、扎实推进”的要求,结合市实际,重点抓好以下工作。



1. 完善指标体系

根据“十二五”时期杭州经济社会发展要求和发展实际,按照稳定性和动态性相结合的原则,对区、县(市)综合考评的相关指标设置、权重、计算方法等进行适当调整,适度增加体



现经济结构调整、促进经济发展方式转变、推动统筹城乡区域发展、加强社会建设、创新社会管理的指标,加大公共服务和增强自主创新能力方面的指标比重;在社会评价调查指标中,则更加突出对保障、改善民生的评价,进一步丰富体现城乡居民幸福感的调查内容。对市直单位突出考核重点、体现考评导向的同时,进一步量化考核指标,提炼主体工作职能,并固化为个性指标;对部分战略性的工作目标设置跟踪指标和关键绩效指标,注重考核指标的可持续性,实现长期目标和阶段性目标考核相结合。根据考评对象的实际情况和发展方向,科学设置个性化指标,采用差别权重,体现地区和部门差异,完善“功效系数法”,处理好共性和个性的关系,进一步增强考评的针对性、有效性和公平性。



2. 健全绩效管理规章制度

在深入调研、广泛听取意见的基础上,研究制定绩效管理办法、实施细则等制度,进一步完善绩效管理的范围、内容、方法、程序和要求,明确部门的职责分工和绩效管理的基本途径,建立绩效管理系列制度。同时通过借鉴国内外政府绩效管理法制化的先进经验,结合实际,适时启动绩效管理相关立法调研,进一步推动绩效管理实现法制化、科学化和规范化。



3. 建立部门联动机制

充分发挥纪检、考评、组织、监察、发改、编委、人力社保、财政、审计、统计、法制等部门的职能作用,做到绩效管理工作机构统筹协调和各责任单位各负其责相结合,在建立绩效制度、确定绩效目标、加强过程管理与监督检查、采集绩效数据、运用绩效结果等方面形成合力,确保试点工作取得明显成效。



4. 强化绩效管理

加大目标考核的过程管理力度,开展目标管理要素考核,强化绩效信息动态跟踪。完善社会评价办法,变横向评价为纵向、横向评价相结合,并逐步引入直接服务对象满意度测评,丰富社会评价的维度;调整充实样本库,增大行业和社会组织的投票权;加大专项工作目标的测评力度,让知情人评知情事和知情单位。同时进一步增强综合考评的发现和反馈功能,加大向上级反馈的深度、向考评对象反馈的力度及向社会反馈的广度,为市委、市政府全面掌握各地各部门工作运行状况及做出决策提供参考依据,帮助各部门及时发现存在的问题、制定办法,同时让社会公众充分了解各地各部门的工作状况,提高考评工作的透明度,缓解信息不对称的状况。



5. 推动政府创新和服务质量提升

进一步发挥综合考评创新创优在学习型、创新型城市建设中的引领示范作用,将持续性创新、继承性创新纳入创新目标申报和绩效考核的范围,促进公共资源的有效利用和创新项目的可持续发展,提高创新绩效;鼓励联合创新,完善协作机制,注重部门联动,努力破解困扰杭州经济社会发展的突出问题。以公民的价值需求为导向,探索建立公共服务质量评价指标体系,在此基础上,设立“政府服务质量奖”,引导各级各部门提高履职能力、服务质量和绩效水平。



6. 加快“数字考评”建设

按照精细化管理的要求,建立资源共享、实时监控、定量考核、全程管理的“数字考评”系统。一是依托统一的电子政务网络实现综合考评系统与市直各单位业务管理系统的互联互通、信息共享。二是实现数字化动态跟踪管理,探索推行数字化“绩效卡”管理方式,通过应用已建成的各类电子政务管理系统,实现日常管理的信息化,解决信息失真的问题。三是强化杭州考评网信息发布与交流功能,加强信息公开、公众参与、互动应用、网上处理能力建设,建立和完善综合考评窗口,及时发布公共服务窗口服务评价信息,编制公共服务满意度指数,实现考评工作的常态化。



7. 整合考评资源

理顺综合考评与专项考核的关系,统一协调管理各类考核评比。按照“突出重点、体现导向,统筹协调、总量控制,严格准入、规范管理”的基本原则,在调查清理的基础上,制定各类检查考核和评比表彰的管理办法,明确设置条件和基本要求,规范日常管理和年终集中检查考核行为,严格控制年终各类检查考核项目,避免重复考核、多头考核,努力减轻基层负担。同时,根据市委、市政府的工作重点和战略目标,做好各类考核评比活动与综合考评的衔接,积极整合相关的专项考核,使之成为综合考评中的一个考核指标或专项工作目标。



8. 强化考评结果的综合运用

进一步扩大综合考评的运用范围,将综合考评结果与领导班子考核、干部的选拔使用等更加紧密地结合起来,并探索综合考评结果与公务员考核挂钩的方式。开展部门预算绩效评估工作,将目标制定、考评结果与财政预算相结合,发挥综合考评在资源配置方面的作用。坚持精神鼓励与物质奖励相结合,完善考核奖励办法,充分体现奖优罚劣、奖勤罚懒,调动机关工作人员积极性。同时,把考评结果作为党政领导干部问责的重要依据,切实发挥绩效考评的导向和约束作用。

总结杭州市政府绩效管理的发展,三年多来,杭州的综合考评实现了以下三次跨越。

第一次跨越是杭州市考评办的成立,实现了体制机制的创新。杭州市考评办成立后,充分发挥体制上的优势,整合各类考评资源,加强考评队伍建设,吸纳高级专业人才,推动并标志着杭州综合考评向规范化、专业化、制度化方向发展。杭州市考评办的设立,保证了考评机构的独立性和权威性,为推动杭州综合考评的创新发展和持续深入提供了体制保障。

第二次跨越是杭州综合考评体系的全覆盖,实现了考评体系的新突破。2008年,在总结市直单位综合考评经验的基础上,经过深入调查研究、广泛征求意见,市委、市政府出台了对区、县(市)实施综合考评的试行办法。通过将综合考评延伸到区、县(市),建立了条块结合、覆盖全市的综合考评体系。考评内容包括目标考核、领导考评、社会评价和特色创新四部分,涵盖了经济、社会、政治、文化建设等各个方面,并突出了科学发展、改善民生、社会和谐等主要指标。

第三次跨越是由传统的目标责任制考核向功能型绩效管理转变,实现了考评理念创新与功能拓展。



四、政府绩效考评信息化建设

在 2011 年下半年杭州市发布的政府绩效管理试点工作方案中，重视加快“数字考评”建设，整合考评资源。按照精细化管理的要求，建立资源共享、实时监控、定量考核、全程管理的“数字考评”系统。同时实现数字化动态跟踪管理，探索推行数字化“绩效卡”管理方式，强化杭州考评网信息发布与交流功能，加强信息公开、公众参与、互动应用、网上处理能力建设。“数字考评”系统的建设实现了常用绩效文档等数据的电子化，有效提高了政府管理、办公的效率；而基础绩效管理信息公开网站——杭州绩效考评网的建设，更是强化了其数字考评的概念，“绩效评议”、“网上评议”、“民意征集”、“绩效研究与实践”等栏目的展开为搭建公众参与平台提供了可行的解决方案。

五、政府绩效评估特点与社会效益

杭州综合考评在十年的发展历程中，始终坚持以人民满意作为评价政府工作的出发点和落脚点，为推进杭州建设一流政府发挥了积极作用。杭州市绩效管理的实践取得了良好效益并具有一定的借鉴意义。实施综合考评以来，杭州市政府机关作风得到明显转变，干部的服务意识和能力越来越强，行政效率越来越高，人民群众对机关的满意度越来越高，发展环境越来越好。杭州市政府绩效考评在推动政府绩效管理持续深入开展、保障全市经济社会又好又快发展的进程中扮演的角色主要如下。



1. 转变机关作风的“撒手锏”

通过满意和不满意单位评选（社会评价），引导政府部门“眼睛向下”，更多地倾听百姓的声音，服务创新受到鼓励，先进得到表彰，有效地转变了机关作风，提升了机关效能，优化了发展软环境。人民群众对市直单位的平均满意度，连续多年保持在 95% 以上。



2. 引领创新创优的“方向标”

通过在综合考评中设置创新创优加分项目，并实施绩效考核，鼓励了市直单位和区、县（市）解放思想，开拓创新，积极探索新理念、新体制（机制）、新方法，有利于解决本地本单位工作中遇到的突出矛盾和深层次问题。各类创新项目的申报，产生了显著的经济效益和社会效益。创新创优项目绩效考核已经成为市委、市政府推进政府创新的重要平台。



3. 破解民生问题的“指挥棒”

早在 2002 年，杭州就通过对社会评价意见的梳理、分析，在全国率先提出了破解人民群众最关心、最直接、最现实的“七难问题”，形成了“破七难”工作机制。2007 年以来，根据社会评价意见，将人民群众关注度较高的食品药品安全、生态环境保护、物价、安全生产监管等问题纳入“七难”，形成“7+X”的“破七难”新框架，实现了“破七难”的与时俱进。



4. 促进科学发展的“助推器”

综合考评坚持把市委、市政府提出的中心工作、重点工作，作为市直单位和区、县（市）年度工作任务的重点，列入一类工作目标；对市委、市政府的中长期发展战略和重大决策，认真进行细化，分解到年度内进行考评，确保了市委、市政府战略目标和中心工作、重点工作落到实处，有效地改善了政府服务和公共治理，促进了经济社会又好又快发展。

第四节 江苏省连云港市灌南县绩效管理

一、政府绩效管理背景

灌南县是连云港市的南大门，濒临黄海，四市交界，东与盐城的响水相连，南与淮安的涟水接壤，西与宿迁的沐阳毗邻，县域总面积 1041 平方千米，其中水域面积 263 平方千米，耕地 89 万亩，辖 14 个乡镇、237 个村（居），75 万人。2010 年，全县实现地区生产总值 140 亿元，完成财政总收入 44.34 亿元，财政一般预算收入 18.18 亿元。全县三次产业比例由“十五”末的“二一三”转变到“二三一”。2010 年，灌南县勇夺全市综合目标考核“八连冠”，综合实力挺进苏北第一方阵。

2002 年以前，由于种种原因，灌南县的发展速度较慢，奋勇争先的氛围不足，热情不高，各项工作在低水平上徘徊，各项经济指标也在全省基本处于末位。2003 年，新一届县委、县政府将目标管理作为推进全县总体工作的总抓手，以目标统揽全局，谋求县域经济社会的跨越发展。具体办法就是从战略目标上，相继制定“一年起好步、两年翻一番、三年跨台阶、四年新跃升、五年大跨越”、“连云港经济强县、苏北发展快县、江苏产业名县”的奋斗目标；从推进要求上，提出“高起点定位、高目标追求、高强度推进”的发展理念；从具体内容上，主要突出事关全局的重点项目，兼顾经济社会事业的发展；从具体实施上，以“五个创新、五个到位”创新考核机制，确保责任落实到位，以确保目标完成。按照“工作目标化、目标项目化、项目责任化”的工作要求，把全年需要重点推进的各类发展项目作为目标考核的主要内容，突出考核招商引资、财政收入等重点经济指标，同时将对全县经济社会发展有深远影响的重大项目、重点工作、重要事项全部纳入考核范围，并确定市目标和县目标两个考核层面，以县目标的全面完成保证市目标的超额实现。乡镇考核除主要目标、共性目标外，还侧重考核乡镇推进的重点项目、重点工程等特色工作。部门主要分三个层次进行考核，一是重点招商引资部门，主要考核内外资任务；二是非重点招商引资部门，只考核内资任务，不考核外资任务；三是其他部门，特指政法、信访稳定等部门，只考核特色目标，不考核内外资任务。通过目标分解上的创新，确保压力传递到位。

每年初，灌南县即对照市目标任务，结合县情实际，按照“目标分解横向到边，压力传递纵向到底”的要求，根据县委、县政府确定的全年各项工作重点，对每一项工作都尽量细化、量化，确定目标承办单位，提出目标实施进度、目标完成要求及全年必保目标和力争目标等多个具体的工作推进要求。为确保工作推进到位，灌南县县委、县政府还在督查举措方面做了若



干创新。按照“阶段性、综合性、动态性”的督查要求,围绕县委、县政府确定的工作重点、热点、难点问题,淡化节假日意识,利用一切时间,进行高强度的督查,全面反映各个阶段各项指标完成情况和各项重点工程、重大项目进展情况。创新考评办法,确保奖惩兑现到位。按照“重激励、硬约束、严考核”的考评导向,采取半年初评、年终总评的考核方式,以工作实绩为基础,以量化指标为主线,以项目考核为重点,采取单项考核与综合考核相结合的形式,对全县各乡镇、各部门的全面工作进行综合考核,并严格兑现奖惩,真正做到有为者有奖有位,无为者让位退位。创新管理理念,确保工作创优到位。出版《灌南目标》,提供交流平台;编辑画册,反映灌南亮点。优化配置,服务全县工作。

目标管理执行五年后,对全县经济社会发展的促进作用十分明显,有力推动了全县干部群众解放思想、开拓创新。截至2007年,全县经济社会展现出前所未有的勃勃生机,连续五年主要经济指标增幅位居连云港市第一、苏北前列,连续五年获得连云港市目标考核第一名,连续五年获得江苏省财政收入上台阶先进县,连续五年获得江苏省社会治安综合治理先进县称号,连续两年跻身中科院评选的全国最具投资潜力中小城市百强县并分别居第22位和第18位,荣获全国和谐中小城市第15位。灌南县运用目标管理的办法推进县域经济跨越发展成为先进典型,创造了在连云港市乃至全省有一定影响的“灌南目标管理模式”。2006年4月,灌南县作为连云港市目标管理工作先进典型,被推荐为“全国目标管理试点县”,从而也引发了各界对“灌南现象”、“灌南模式”的各种分析研究。可以说,目标管理在灌南近几年经济社会的发展中起到了举足轻重的推进作用,其许多创新做法走在全省乃至全国前列。

虽然灌南县的目标管理自执行以来取得了一定的成效,但在灌南县目标管理实施过程中还有一些尚待完善和提升的地方,主要表现在三个方面:一是定性指标的计分问题,普遍反映难以精确衡量;二是考核的指标偏多,增加了基层负担;三是过程管理不足,对发展的过程关注不够,有秋后算账之嫌。这些问题是由目标管理本质特点决定的,目标管理模式注重宏观、注重整体,不涉及具体工作人员,也很少顾及推进过程。因此,目标管理在对目标任务的制定分解、督查考核中,注重的是制定目标、重点督查、年终考核兑现,而对各单位如何根据本单位实际情况创造性地开展工作激发不够,对过程控制、阶段成效、个人评估等精细化管理力度不够。因此必须发扬优势,克服不足,对目标管理进行完善提高,以绩效管理服务于新时期发展大局。另外,要最大限度地调动全体干部职工的工作潜能,发挥人力资源优势,激发每一个人的工作积极性,变“要我干”为主动找事干,这是灌南县实施绩效管理的现实原因。

二、政府绩效管理新框架

2008年,灌南县面对县域发展新阶段提出的新要求,以及国内外宏观环境的新变化,立足激发新一轮的发展热潮,在运用目标管理促进县域发展取得明显成效的基础上,借鉴国际上的平衡计分卡法、关键绩效指标法和360度评估法等方法,从县情实际出发,在注重整体考核的基础上,与时俱进地提出在全县推行过程控制、提高效率、注重个人的微观、精细化的绩效管理新模式,更在全国县级城市首推以三政为载体的绩效管理新模式,以调动各单位乃至每名工作人员的积极性,助推全县经济社会的跨越发展。新的绩效管理新模式通过近一年的运行,取得了明显成效,绩效管理对调动各单位乃至每一名工作人员积极性的作用逐渐显现,逐渐成为推动县域跨越发展的内生动力。



1. 理论联系实际，科学构建县域绩效管理体系

灌南县按照“重激励、硬约束、严考核”和“奖优、治庸、罚劣”的总体要求，在全县乡科级单位和副科级以上干部中推行三政绩效管理。2007年底至2008年初，灌南县成立专门调研组，开展绩效管理工作的研究，调研组分析了绩效管理在企业中的运用，调研在县级实施绩效管理的可行性，并专门赴北京、青岛等地学习。在2008年初召开的县委扩大会、目标管理大会上，县委提出了“积极实施绩效管理，层层细化考评”、“强化目标管理，增加工作压力，提高工作效率”等工作要求。2008年3月31日，灌南县委、县政府召开全县干部大会，对全县绩效管理进行全面部署，成立了灌南县绩效管理工作委员会，下设县绩效办和7个基层绩效办，形成了全县绩效管理工作基本框架，并相继出台了《2008年灌南县三政绩效管理办法》、《2008年灌南县三政绩效考评办法》、《关于进一步明确全县绩效管理有关工作内容的通知》等一系列文件，有效推动了全县绩效管理工作进程。在灌南县绩效管理体系的构建过程中，主要注重以下几个方面。

（1）绩效目标具体化

灌南县对全县乡科级单位和副科级以上干部按照“勤政、优政、廉政”的“三政”制定绩效计划。对各单位而言，勤政主要指按照自身职能与职责完成工作及县委、县政府下达的目标责任的情况。优政指体现自加压力、创新创优的工作内容。廉政主要指本单位执行廉政建设规定的情况。对副科级以上干部而言，勤政指个人承担的分管工作任务、服务质量和爱岗敬业情况；优政指个人创新创优工作并取得突出业绩的内容；廉政指执行廉政建设规定的情况。

（2）管理流程科学化

灌南县推行三政绩效管理，把评估工作放到全面加强政府自身建设和干部队伍建设的总体要求中来认识、把握和推进，从原先的注重结果考核，转变为重视过程控制，从每一个月、每一天抓起，从每一个项目、每一个指标抓起，从每个单位、每一名成员抓起，通过“以日保周、以旬保月、以月保季、以季保年”的精细化管理，向管理要生产力，保证了各项工作始终按既定目标推进，提高了工作效率，增加了工作成效。主要是围绕绩效计划实施日常管理，实行周（日）记录、月自评、季检查、半年考评、年度总评。其中，周（日）记录就是指副科级以上干部按周记录勤政、优政、廉政工作实绩；月自评是指各单位按照当月工作计划进行自评，并按照单位内部考评办法对本单位副科级以上干部进行月度考评；季检查是指对各单位重点绩效内容完成情况进行督促检查，以掌握目标进展情况；半年考评是指对“三政”绩效目标进行重点考评，开展副科级以上干部述职评议；年度总评是指对全县各单位和副科级以上干部绩效指标完成情况进行全面考评，开展社会评议，并形成绩效报告反馈至每个考评对象，充分运用考评结果，兑现奖惩。

（3）组织推进网络化

灌南县在建设绩效管理体系过程中成立全县绩效管理工作委员会，由县委书记任组长，县长、相关分管领导任副组长，下设全县绩效管理办公室，负责全县绩效管理工作的指导、检查、评估和推进，同时在全县设立4个乡镇绩效办和3个部门绩效办，每个绩效办4~6人，属乡科级建制，配给专门的车辆、办公地点和设备，各单位都有专门机构和人员，明确工作职责和实施要求，构筑起横向到边、纵向到底的管理网络。



(4) 日常操作电子化

为了提高效率和透明度,灌南县开通了灌南县绩效管理网站,并按照个人用户、单位用户、基层绩效办用户、县绩效办用户、县领导用户设置五种使用权限,将副科级以上干部周记录、月检查等情况及单位月度、季度目标任务完成情况录入网站,实行电子化绩效管理。县领导、县绩效办、基层绩效办随时可调看所有单位和每一名副科级以上干部的工作记录情况,并在网上进行初步评估,同时单位内部也可以调阅本单位人员绩效管理工作开展情况,绩效管理网站反映日常工作并在全县《绩效管理》杂志上进行总结。

(5) 绩效考评立体化

灌南县的绩效考评以“三政”为内部绩效,社会评议为外部绩效,对单位和个人进行考评计分。对内部绩效而言,勤政(常规绩效)实行计分制,按各项目标完成实绩计分;优政(创新绩效)实行加分制,每半年按超常嘉奖、超常影响和超常成果三类优政目标申报;廉政(合规绩效)实行扣分制,每半年进行考核一次。对社会评议而言,每半年开展一次述职评议,年底进行一次社会测评。绩效考评结果每半年反馈一次,作为绩效改进、表彰奖惩和提拔晋级的重要依据。平时对完成较差且推进不力的重点工作、重点项目、重点指标承担单位以及群众反映强烈的热点、难点问题长期得不到解决的,实行行政问责制。



2. 坚持务实创新,不断彰显绩效管理鲜明特色

与以往目标管理相比,绩效管理赋予了更多的内涵,对促进发展的作用更强。首先,管理体系更加科学。“三政”绩效管理,在指标构成上做到常规、合规目标与创新目标相结合。在指标导向上体现全局性、先进性和针对性。其次,管理范围更加广泛,实现管理范围全覆盖。勤政、优政、廉政的“三政”内涵覆盖包括党群政法部门在内的每一名干部职工,做到经济建设、政治建设、文化建设和社会建设的相互协调,经济效益和社会效益的有机统一。再次,管理方式更加精细。灌南县整合全县检查考核机构,集中推进绩效考核。从每一个月、每一天抓起,保证工作方向不偏;从每一个项目、每一个指标抓起,保证工作目标不漏;从每个科室、每一名成员抓起,保证各个环节到位。同时,行政监察更加有力。最后,内部管理更加灵活。各乡镇、各部门和各单位根据自身工作特点,建立内部的绩效管理机制,把目标任务分解到每一名干部职工身上,实现压力传递到位,责任落实到位。过去目标管理在对目标任务的制定分解、督查考核中,注重的是制定目标、序时推进、按时完成、年底考核兑现,对各单位如何根据本条线、本单位实际情况创造性地开展工作控制不严、激发不够。现在,通过设置科学合理的绩效评估内容和指标,层层分解落实,使各单位和每名机关干部明确了任务、落实了责任,使单位和个人由“被动”向“主动”、由“要我做”向“我要做”转变,这也是灌南县创新绩效管理的初衷。考评结果的运用也更加充分、严格。在对单位和个人进行绩效反馈的基础上,将结果作为修改下一阶段绩效计划或工作的依据,以及公务员年度考核、提拔任用干部、兑现奖惩的重要依据。



3. 谋求实践成效,充分体现绩效管理服务功能

(1) 着力打造县域活力品牌

作为特色资源匮乏的欠发达县份,人力资源是最大的资源,也是最有决定性的力量。灌南县通过实施绩效管理,配套建立网上平台,把100多家单位、近万名工作人员全部纳入,促进



各单位、个人快速开展工作、主动开展工作，变“要灌南干”为“灌南要干”，发挥人力资源优势，向管理要生产力。

（2）保证重点项目快速完成

按照“目标项目化、项目责任化、责任具体化、推进快速化”的理念，把全县的重点项目、重大工程、重要事项进行梳理，排出 100 项重点项目，按照绩效管理构建的组织模式，保证了项目始终按照预定的方向快速完成，2008 年全县大部分项目都提前超额完成。

（3）提升机关干部工作形象

在 2008 年半年考评及年底总评中，全县 650 名副科级以上干部全部登台进行述职评议，评议人员包括被评对象的上级、下级、同事、服务对象、人大代表、政协委员等，评议成效作为单位和个人的外部绩效。每个人都通过述职评议进行了交流，得到了锻炼，也增加了工作压力。同时，述职评议对单位和个人而言，增强了透明度、约束力和社会亲和力，提升了单位和个人的形象，此举也赢得了社会各界的充分肯定。

三、政府绩效管理信息化建设

灌南县在政府绩效管理中与信息工具的应用主要表现在灌南县为了提高效率和透明度，开通了灌南县绩效管理网站，将目标任务完成情况录入网站，并在网上进行初步评估，实行电子化绩效管理。网站作为一个方便快捷的信息工具，降低了信息传输的时间成本和人力成本，大大地简化了行政运作的环节和程序，使办公信息容量更大，速度更快，形式更灵活，从整体上提升了政府效率，同时也有效地促进了政府信息公开。灌南县三政绩效管理网站的建设充分证明了灌南县在运用信息化工具辅助绩效管理方面的成效，推动了灌南县绩效管理电子化进程，有效促进了政府绩效评估过程的电子化、高效化和透明化。

四、政府绩效管理总体成效

灌南县自实施绩效管理以来，全县上下高度重视，立足科学谋划，坚持务实创新，健全组织机构，推进全员参与，取得了明显成效。同时，灌南县实施绩效管理的做法及成效也得到了上级领导的肯定，兄弟县市也陆续来考察调研。《江苏通讯》以《积极探索建立科学绩效考评体系》全面介绍具体做法。《中国行政管理》全文刊登了灌南县绩效管理的创新举措和经验体会。《市县领导参阅》（原《经济日报》农村版）刊登了《绩效管理可在哪些方面突破——以江苏灌南县为例》一文。市委王建华书记批示要在全市推广灌南县绩效管理做法。全国政府绩效管理研究会调研专家组专程到灌南进行了调研，并在灌南县召开了全国县级政府绩效管理调研座谈会。

2008 年 11 月 6 日，全国政府绩效管理研究会一届二次理事会会议在青岛召开，灌南县作为全国县级唯一一家应邀参加并汇报绩效管理工作，因其务实性得到专家高度肯定和关注，高小平会长和研究会专家在会上多次肯定了灌南的做法。全国政府绩效管理研究会授予灌南县在建的培训基地“全国绩效管理培训基地”称誉，并将在活动宣传、教材编辑和师资推荐等方面予以大力支持，一些科研院所也表明了合作意向。灌南县的《绩效管理》杂志被全国政府绩效管理研究会确定为会刊，将由全国政府绩效管理研究会主办，由灌南县实施。此外，灌南县也

被全国政府绩效管理研究会命名为全国首批三家之一的“全国政府绩效管理创新点”。

第五节 内蒙古达拉特旗政府县级绩效考核

一、政府绩效管理背景

美丽富饶的达拉特位于内蒙古自治区西南部、黄河中游南岸、鄂尔多斯高原北端，东西长 133 千米，南北宽 66 千米，总面积为 8188 平方千米，北与包头市、巴彦淖尔市隔河相望，东南西分别与准格尔旗、东胜区、杭锦旗接壤。政区位于“呼—包—银”经济带腹地，地处蒙中经济区，内蒙古自治区最主要的“呼和浩特—包头—乌海”产业带与连通我国中西部的神华铁路产业带的“T”字形结合部。在过去的几年，达拉特旗坚持以经济建设为中心，以“优越环境兴旗、优势产业强旗”为目标，为经济社会发展的战略目标落实科学发展观，着力做强做大工业经济，全旗经济呈现稳定发展的势头，产业结构得到进一步的优化，经济效益有了显著提高，企业活力不断增强，城乡居民生活水平逐步改善，社会事业取得全面进步，较好地完成了国民经济发展的各项预期目标。

二、政府绩效考核体系及实施方案

现行的达拉特旗政府绩效考核目标体系与苏木镇和街道工委的考核目标体系相同，都是由考核性目标和评价性目标组成的；而旗直部门的考核目标体系是由考核性目标、评价性目标及业务性目标组成的。具体内容见表 10-3 和表 10-4。

表 10-3 苏木镇考核目标体系内容

考核性指标	评价性指标
分别考核：偿还债务、财政收入、村财乡管、农牧业工作、人口转移工作、两禁工作、科技工作、教育工作、统计工作、文化工作、卫生工作、计划生育工作、信访工作、综合治理工作、社会保障工作、精神文明工作、领导班子建设、党风廉政、阶段性工作或临时性工作	分为县级领导评价、旗直部门评价、苏木镇评价等

资料来源：庞丽艳. 县级政府绩效考核现状及发展方向——以达拉特旗为例. 内蒙古大学公共管理硕士（MPA）学位论文，2010 年 5 月.

表 10-4 旗直部门考核目标体系内容

考核性指标	评价性指标	业务性指标
分别考核：领导班子建设、党建工作、党风建设、阶段性工作或临时性工作、综合治理工作、精神文明工作	分为县级领导评价、旗直部门评价、苏木镇评价、街道工委评价等	以市直对应部门的工作职能要求为主，年底根据各部门业务工作完成情况在八个旗区的排名次序，作为考核依据

资料来源：庞丽艳. 县级政府绩效考核现状及发展方向——以达拉特旗为例. 内蒙古大学公共管理硕士（MPA）学位论文，2010 年 5 月.



考核程序主要分为制定方案、实施方案和评价三方面（庞丽艳，2010）。具体考核分以下两个阶段实施。

（1）考核前准备阶段

考核前准备阶段首先准备必要的资料。不同的方法和不同的考核对象需要有对应的资料，因此在实施绩效考核前，必须掌握考核过程中所需的相关资料和数据。其次，组织考核小组。考核人员的质量和数量对于整个考核工作起着举足轻重的作用。合理的人员搭配和合理的人数，能使考核的指标体系和考核标准发挥预定的作用，以达到考核预期目的。考核人员应具备坚持原则、刚正不阿、善于独立思考、有干部组织人事工作经验（尤其是考核工作的经验）、文化水平较高、事业心强、作风正派、办事公道等一系列基本条件。考核人员的人数比例方面要注意人员在专业知识、部门和职务层次上的搭配，以便实行多方位的考核。再次，对于各种能力素质考核的方法，必须具有相当的技巧和微妙的把握。最后，根据监控部门和考核部门报送过来的资料制定合理的考核目标体系。

（2）考核实施阶段

考核实施阶段是考核小组进行实地考察，获取第一手材料的过程，也是考核的核心过程。首先，进行考核动员，目的是使参与考核单位的干部统一思想，明确考核的目的、意义，要求每一个参与考核的人员都以积极的态度参与考核工作，协助考核小组正确实施考核，以获得与实际相符的考核结果。其次，选择考核时间和环境。考核一般在考核单位会议室集中进行，但对于一些无记名调查表格的填写，应采取相对独立的环境，并按照发出份数，及时收回。最后，考核抽样。考核样本的抽取，一定要注意其代表性。选出的样本应能代表不同职位等次、不同专业职位，抽取的量也要有代表价值。尤其是在考核过程中，若发现了特殊问题，则要加大调查人员数量以便准确把握问题实质。

考核的实施是整个绩效考核过程中比较重要的一环，遵循以下四大原则。

第一，客观考核与主观考核相结合。这是指在考核过程中要尽量采用客观的考核手段和方法，但又不能忽视主观性综合评价的作用，要最大限度地运用考核方法的客观性与考核主体的主观能动性的作用，让它们彼此互补，而不是相互独立。

第二，定性考核与定量考核相结合。前者是指采用经验判断和观察的方法，侧重于行为性质方面对组织和个人进行考核。后者是指采用量化的方法，侧重于行为的数量特点对人员进行考核。

第三，静态考核与动态考核相结合。静态考核指对已形成的能力行为的分析、评判，是以相对统一的考核方式在特定的时空下进行考核，便于横向比较。动态考核则是从能力和行为形成、发展的过程及从前后变化的情况进行考核。

第四，精确考核与模糊考核相结合。所谓精确考核，是指任何一种考核信息与任何一个评判，都力求准确可靠，不用无根据的结论和无依据的信息。模糊考核是指考核信息的收集与结果的评判并不要求那么准确，是概念化、印象化的考核。

考核的形式可采取由考核对象提交书面汇报、查阅相关资料座谈走访、个别谈话等形式进行。对于一些社会公共职能较多、审批事项多、广大群众比较关注的部门，还可以采取社会公认考核的手段，通过发放调查问卷、公开投诉电话，结合个别走访的形式了解该行政部门的社会公认程度，以便对其县（处）级领导班子的工作业绩做出全面的考核。



达拉特旗政府绩效考核实施具体办法如下。

一是平时监控与年终考核相结合。在目标的监控上,主要采取以平时监控、督查为主的方式进行,实行由静态考核向定期与不定期相结合的动态考核方式转变,由考核办专项考核向相关部门参与的全方位考核转变。此举在减轻年底基层考核验收负担的同时,也增加了各监控部门平时的监控、督查的力度。

二是信息反馈与目标监控相结合。在对监控部门的管理上,考核办下发关于加强目标运行监控和及时报送目标运行情况的通知,明确了监控责任、监控重点和具体要求;统计局根据其监控内容相关快讯和季刊,发放到全旗各部门,方便各部门随时掌握工作目标,交流重要信息,促进工作开展;农牧业局、科技局等监控部门也根据其监控内容建立健全督查档案,对被监控部门进行目标指导,并将督查结果详细记录在案,及时向考核办报送目标监控情况。同时,考核办每季度也会对各监控部门运行情况进行全面监控。对考核程序的每一步骤,考核组成员都认真负责地进行实地调查,详细核实掌握的具体情况,充分了解各部门工作开展情况,按时通报监控结果。

三是民主评议与考核评议相结合。坚持逐步探索考核评价主体多元化,把考核对象的上级、同级、下级、考核组和考核办都列为民主评价主体,并依据各评价主体与被考核者的责任度、关联度、知情度的不同确定不同的评分权重,通过民意调查,进一步评判、核实、印证干部的工作实绩,作为组织评价的必要补充。

达拉特旗政府绩效考核结果的评定依据以下六个原则(庞丽艳,2010)。

一是实行分管领导审定制。在半年督查、三季度验收、年终考核工作中,旗直各监控部门在向旗考核办提供被考核单位考核结果前,要经被考核单位的旗级分管领导审定,对被考核部门进一步做出评鉴。

二是实行考核组初评制。各考核组每次考核结束后,都要召开考核组成员会议,充分听取考核组每个成员对被考核单位的总体评价意见,形成共识后,向旗考核办提供该考核组初评意见。

三是实行考核办审核制。考核办对各考核组提供的考核材料及初评结果,进行认真细致的审核把关,对有争议的问题进一步核实,形成考核总结材料后提交部长办公会议进行审定。

四是实行常委会定级制。旗委专门组织召开常委会和实绩考核领导小组成员联席会议,在广泛听取各方面意见的基础上,对全旗各地各部门领导班子工作实绩进行全面准确评价,形成常委会和实绩考核领导小组评定意见,并确定最终考核等次结果。

五是实行考核结果反馈制。通过新闻媒体、印发通报、公布“成绩单”等形式,对全旗各地各部门领导班子及领导干部年度考核结果在一定范围内将考核评价意见和评定等次意见及时向被考核对象进行反馈,提高干部考核工作透明度。

六是实行责任追究制。为保证考核结果的公开、公正,旗委组织部专门设立一部实绩考核举报电话,公开接受社会各界及广大群众对实绩考核工作的监督。在考核督查期间或年度考核结果反馈后,如有举报反映考核组成员或被考核对象违反考核工作纪律,则根据有关规定,追究主要责任人和考核组组长的责任。



三、政府绩效考核问题分析



1. 存在的问题

现行的内蒙古达拉特旗县级政府绩效考核体系存在的问题主要表现为以下几个方面（庞丽艳，2010）。

（1）考核要求不切实际

现行考核体系从本地区发展的大局出发，由自治区政府向市政府下达指标，然后由市政府再向旗政府下指标，旗政府再向地方镇政府下指标，政府绩效观还没有从“唯经济论”转到科学发展的绩效观上，仍以经济为主，指标内容重经济发展，轻社会发展。上级对下级下达的目标往往从发展上考虑，如要求地方 GDP 增长的百分比、地方财政收入增长等。而由于地方政府条件存在很大差异，有些地方根本无法完成目标任务，这事实上造成了目标考核上的不和谐，导致各地政府之间的攀比造假，使统计结果有很大的水分，其最终结果会导致县域经济的滞后。

（2）考核体系的考核目的存在误区

一套好的绩效考核体系，应该包括投入、过程、产出和效果。大多数的监控部门更多关注的是投入和过程，并不注重产出和结果，因此许多考核都是计划性的，考核目的也倾向于关注考核内容计划，过程对就算完成考核任务，即使出了问题，也不会有专门的机构和人员去追究后果。考核目的不明确，导致轻视“结果”，这种考核方式影响了整个政府绩效的改善和提高。

（3）“中国式考评”的考核模式

考核体系还局限在行政系统内部，绩效考核还停留在“原始的手工业水平上”，而在具体的考核原则、考核技术与方法、考核程序等方面，缺乏系统的理论指导，致使绩效考核在实践中具有较大的盲目性和随意性；所采取的一些考核行为不是流于形式，就是由于突击运动式的大检查、大评比难以使政府绩效在不断考核反馈的基础上得到持续改进；同时考核的方法多为定性方法，较少采用定值、定量方法，缺乏全面的考核，没有充分利用现代先进的管理理论与方法，导致考核结果不够科学。通过考核有什么效果或者通过考核带来什么目的在实际操作过程中无法体现，其结果直接影响到评估结果的科学性和有效性。

（4）考核方法“一刀切”

在考核体系中有些指标的设置没有充分考虑到考核对象的实际情况，功能相同的公共部门有着性质或区域等其他方面的差异，其规模、大小也不一样，以同样的考核指标来衡量它们的绩效并不公平，也不能反映出它们的真实情况。例如，信访发生率这类指标对于有些部门的设置是不适宜的，因为有的部门有可能天天与信访接触，如法院；有的部门几乎与信访案件没有任何关联，如团委。“一刀切”考核模式指标权重设置过于简单机械，既不全面，又不准确，导致考核指标欠缺公平，极大地降低了某些部门的主观能动性。

（5）现行绩效考核体系公众参与度低

县级政府绩效考核评价大多是上级机关对下级机关、同行之间的评议或者单位内部自身的评议，其主要特征是“官评官”、政府评议政府，政府既是运动员，又是裁判员。缺乏政府服务对象即人民群众的参与、监督和批评，这必然会导致行政内部的观点左右评估过程和评估结



果,上级组织控制评估权利,具有单向性,缺乏社会公众监督,社会舆论评估流于形式,从而不能发挥绩效考核应有的影响与作用。



2. 改进方法

针对原有绩效考核体系中存在的问题,达拉特旗县级政府把目标管理体制上升到战略的高度,从战略的角度审视县级政府未来的发展,坚持科学发展观的需要,适应环境变化的内在要求,立足于旗情,构建出具有本地特点的绩效评估模式。

(1) 合理设置考核目标,提升考核体系科学化水平

第一,分类考核。按照资源优势、社会产业类型将地方政府分类,以共性目标和个性目标相结合的方式确定考核内容,其中共性目标相同,个性目标依据资源优势或产业类型的特点和工作重点不同而设置不同的指标。对于旗直部门分为党群口、经济发展综合部门、政府办事机构三个类别。通过让性质相同的部门在隶属于各自的指标体系内进行考核,使考核、分析、评价和评比更加科学化。

第二,优化考核目标。坚持和落实科学发展观的要求和干部“德才”标准,发挥考核指标的“指挥棒”作用。树立全面、协调、可持续发展的价值取向,优化县级政府绩效考核指标体系。对领导班子的考核,既是领导班子状况和领导干部“德”、“能”、“勤”、“绩”、“廉”的绩效考核,又是对该地区承担的经济建设和社会发 展年度指标完成情况的综合考核。考核还必须与经济社会发展相适应。在强调发展经济的同时,还要强化社会进步、生态建设、环境保护和民生工程的考核,以体现以人为本、和谐发展的新理念。

第三,注重考核目标的客观性。要合理确定目标的不同标准,实事求是地分出优劣好坏的不同档次。对本身有任务指标、可量化的工作要坚持做到量化。对那些确实难以量化的目标,要在完成标准和实现上提出明确的要求。对没有具体指标但又非常重要的工作,先尽量进行量化;难以量化的,则应采取群众民主测评、群众满意度调查等方式,把抽象变为具体,强化考核项目的可比度和可度量性,最大限度地降低主观随意性。

第四,考核指标要精简。绩效考核内容要清晰、明确,便于分解、考核和评价,具体指标要言简意赅,避免过于笼统抽象。要把最管用的指标提炼出来,抓住主要矛盾,有所舍弃,力争做到简便易行,并且相互印证,便于监控。

第五,设置工作创新指标。为把各地区各部门工作特点体现出来,设置创新性工作指标,赋予一定的分值,并作为考核结果的重要依据之一,以激励领导班子和领导干部开展值得各地学习和借鉴的、具有重大影响的、能促进全面发展的创新性工作。

(2) 提高绩效考核业务水平,使绩效考核向规范化方向发展

第一,加强考核工作队伍建设。一方面要把好考核工作人员的入口关,逐步探索通过考核和资格认定的方式,把那些作风正、业务精、能力强、纪律严、素质好的工作人员纳入考核工作队伍中;另一方面要不断提高考核工作者的业务素质,通过经常性的必要的考核业务培训,提高考核组工作人员和被考核地区、部门的相关人员的业务水平和综合素质,确保考核工作规范有序、顺利高效进行。

第二,提高民主测评的真实性,强化民主测评的基础作用。一是要合理确定测评指标。不适合作为测评指标的内容可以通过其他方式进行调查了解。二是要提高测评操作的严密性。民主测评表和述职报告等材料要提前发放给参会人员,为评价人提供独立的环境进行思考和填写



评价意见,避免造成因种种负率而评价失真。三是要合理确定测评范围。让知情者参与,确保测评结果真实有效。

第三,提出部门监控的新方法,增强实绩分析的关键作用。实绩分析主要依靠职能部门完成。因此,要促使各职能部门制定明确的监控办法和程序,并由旗委、旗政府审定后再实施考核监控工作。各职能部门要将所承担的考核子目标,采取定量与定性相结合的方式实时监控,提供百分制评分和定性评价意见,并对结果的真实性负责,确保实绩分析数据的准确,增强实绩分析在考核工作中的关键导向作用。

第四,建立立体考核监控网络。充分发挥各职能部门的职能职责,探索构建由组织部整体监控、旗委政府督查室重点监控、纪检监察和审计统计部门主导监控、相关职能部门日常监控、目标承担单位自我监控构成的多个层面监控评价体系,形成立体式考核监控工作格局,建立和完善目标运行情况定期报告制度、目标运行情况定期“公示”制度和责任追究制度等各项制度。尤其要充分发挥好统计部门“对国民经济、科技进步和发展等情况进行统计调查、统计分析、统计预测和统计监督,以及向有关部门提供统计信息和咨询建议”的职能,将有关职能部门能够提供的可以量化的指标,由统计部门归口综合统计并进行横向、纵向分析,提出比较规范和权威的评价意见,逐步推动考核日常监控工作走上制度化、规范化、程序化轨道。

第五,改进考核技术。计算机技术的引入,不仅能提高工作效率和工作质量,还能进一步确保考核数据的真实可靠。要根据考核内容,设计符合实际情况的考核评价分析系统软件。利用读卡机,将民主测评、民意调查和实绩分析的基础数据一次性输入计算机,由考核软件进行统计分析计算,生成各类、各要素的曲线表。同时,利用图表可以对领导班子各方面情况进行直观的对比分析研究,直接提出工作建议。

(3) 注重创新评价体系,不断提高考核评价社会化水平

建立科学的领导干部考核评价机制,从领导评价为主的考核方式向领导评价与群众评价相结合的考核方式转变,将群众的“知情权、参与权、选择权、监督权”落到实处,掌握和运用360度考核评价法,让不同层次、不同侧面的主体都有评价发言权,最大限度地扩大评价主体范围,提高干部实绩考核评价的民主化程度。

第一,合理选择评价主体。民主评价主体包括班子成员、考核组、党代表、人大代表、政协委员、社区代表、村民代表,有县级领导评价、下评上、互评、党政一把手评价,以及相关部门评价等。民意调查主要选取不同社会阶层、利益群体的部分代表,对地区的工作绩效进行评价。党政一把手和县级领导的评价是考核部门监控其他部门的重要桥梁之一,要求党政一把手把所有评价按比例进行分类,重点参考、分析和运用,而县级领导对各自的分管部门进行评价排队分类,限定评优比例,有效避免个别领导偏爱自己分管的部门或者一律说好的现象。

第二,评价内容定量化描述。评价内容大多数都是定性的,在设置评价内容时尽可能进行量化,如“工作态度”评价内容改变为“工作认真,积极主动承担工作任务,工作中没有拖拉、扯皮的现象”,评价内容尽可能精确,可使评价者有直观的印象,评价更具体、更有针对性。

第三,运用科学的评价技术。运用混合考绩法,设计时分解出评价考核对象的若干内容构成,再为每一项内容按照好、中、差三等拟定一条典型表现的陈述句,然后把所有评价内容的三个等级陈述句打乱,混杂无序排列,使考核者不易发现各陈述句是考核哪一方面内容或表示哪一个等级,因而使主观成分难以渗入。考核者只需根据被考核者的实际表现,与这些绩效标准陈述句逐条对照评判,对号入座,对应表现在优于陈述句所描述、与陈述句相符、不及陈述



句所描述的三个档次进行标记,即可根据所选档次,按照评分规则,准确地判断考核者在各评价内容上所应获得的分数。

第四,引进第三方评价。政府绩效考核是一个连续的过程,也是一项复杂的工作,只有多元化的专业评估主体,才能对政府工作的各个环节、政府绩效的各个方面做出全面、客观的评估。

(4) 重视考核结果的反馈、教育、运用,不断提高绩效考核的权威性

第一,考核结果反馈和干部能上能下机制相结合。领导班子和领导干部的考核情况由旗委组织部向被考核部门主要领导反馈,并帮助分析原因,查找不足,明确其努力方向,制定整改措施。被考核部门的主要领导要向领导班子成员及全体干部进行反馈,使每个考核环节的情况和每项考核结果都透明地呈现在群众面前,以发挥考核激励、警示作用。对实绩突出的领导班子成员要予以提拔重用,对实绩较差、内部不团结的领导班子要及时进行教育培训或组织调整,坚持树立注重绩效的用人导向,发挥政府绩效管理的作用。对经考核确认德才兼备、成绩突出、群众公认的,要委以重任;对确属德才平庸、力不胜任的,要坚决调整,真正做到干部能上能下,使领导班子的结构不断得到优化。同时,对从领导岗位上调整下来的干部,要区别不同情况,合理安排,继续发挥他们的作用。

第二,绩效考核结果要与干部教育培训相结合。绩效考核结束后,要认真分析绩效考核较差的领导班子落后的原因,安排特定的学习内容,如领导艺术管理水平培训、团队拓展训练、下放锻炼等。通过绩效考核与干部教育培训相结合的方式,做到领导干部“缺什么、补什么”。总之,对待不同问题的领导班子要对症下药,找出问题的矛盾所在,变劣势为优势。

第三,绩效结果与干部监督相结合。将选拔任用与监督并重,通过考核制度的改革,使干部的监督和管理更具操作性、针对性和实效性,从而使考核工作在干部管理监督中发挥重要作用。

四、政府绩效管理信息化建设

达拉特旗县级政府针对原有绩效考核体系中存在的问题,把目标管理体制上升到战略的高度,立足于旗情,构建出具有本地特点的绩效评估模式。新的绩效评估模式对于信息工具的运用更加充分。通过计算机技术的引入,在提高工作效率和工作质量的同时,进一步确保了考核数据的真实可靠。达拉特旗县级政府利用读卡机,将民主测评、民意调查和实绩分析的基础数据一次性输入计算机,并根据考核内容,设计符合实际情况的考核评价分析系统软件,由考核软件进行统计分析计算,生成各类、各要素的曲线表。生成的图表为绩效管理提供了直观的依据,为决策班子做出正确决策提供了保障。另外,达拉特旗政府探索构建由组织部整体监控、旗委政府督查室重点监控、纪检监察和审计统计部门主导监控、相关职能部门日常监控、目标承担单位自我监控构成的多个层面监控评价体系,形成立体式考核监控工作格局,这其中对信息工具的应用也必不可少。以上一系列举措很好地实现了绩效管理数据的电子化、绩效考核流程和监控的信息化,有效提高了政府管理的效率,推动了绩效管理过程中的科学性、公正性进程。



五、政府绩效管理总体成效

内蒙古达拉特旗县级政府绩效考核体系在实施过程中取得了良好的效果和社会效益,具体表现在以下几方面。

① 通过评价主体范围的扩大,使广大干部置身于全方位的监督中,充分落实广大干部、群众在干部工作中的监督权。评价权的赋予实际上也就赋予了评价人对领导干部的监督权,各评价主体就会去观察、关注评价对象,形成巨大的监督网络。

② 通过完善考核内容体系,使领导干部有明确的努力方向,使组织对干部教育和管理监督有着力点,群众对干部监督有侧重点,舆论对干部监督有审视点,从而发挥考核工作的教育导向作用,并形成组织监督、群众监督、舆论监督和自我监督相结合的格局。

③ 通过改革考核评价方法,有效地畅通了群众监督的渠道。民主评价改变了监督渠道不畅特别是群众监督不力的情况,这种评价作用的充分发挥和第三方评价机制的引入,实际上也充分发挥了各评价人的监督作用。

④ 以考核结果为依据,完善规章制度,规范管理监督,增强干部管理监督工作的实效性。领导干部作为一个群体,既有共性规律,也有个性特征。考核结果既要充分反映干部的个性特征,又要能从中分析出带有倾向性、规律性的东西,从而为有的放矢地进行管理监督、有针对性地进行分类教育提供依据。

⑤ 考核对规范干部行为有重要作用。科学的考核制度本身就形成了对干部监督的良好氛围,产生了极强的社会影响。它不但使干部置身于一种争先创优、不进则退的工作氛围中,同时还使其置身于人民群众的广泛监督中,使他们有了动力和压力,从而增强责任感和危机感,有效地激发和调动了广大干部投身革命和建设事业的热情,较好地解决了干部队伍中存在的动力不足、压力不够、活力不强的问题。

第六节 福建省政府绩效管理案例

一、政府绩效管理背景

福建省,简称“闽”,位于我国东南沿海,拥有非常丰富的矿产、地热、海岸港湾等海洋资源、动植物资源和旅游资源。2011 年福建省财政总收入达 2596.2 亿元,比上年增长 21.3%;2011 年全省生产总值达到 17500 亿元,城镇居民人均可支配收入为 21781 元,实际增长 11.3%;农民人均纯收入为 6680 元,实际增长 7.8%^[1]。

福建省是我国率先实行政府绩效管理的省市之一,在实践中确立了由指标考核、公众评议、察访核检三项指标加权评分的全面评估方法,形成了完善的考核指标体系和考核流程。福

[1] 数据来源:2011 年福建全省生产总值 17500 亿元,增长 12.2%。北方网, <http://economy.enorth.com.cn/system/2012/01/30/008553935.shtml>。



建省在绩效评估过程中应用了计算机辅助电话访问系统的信息工具,简化了操作流程,扩大了公众评议范围;同时通过政府网站发布了绩效管理相关工作方案、设区市政府绩效管理指标考核体系、设区市政府绩效管理考核指标含义及计算方法等电子文档,促进了政府信息公开,并有效地提高了政府绩效评估工作的效率。

2000 年以来,福建省以建设“廉洁、勤政、务实、高效”政府为目标,在全国率先构建具有福建特色的政府绩效管理模式,实现了政府职能的转变,提高了政府运行效率,提升了人民幸福指数,对推进福建科学发展、跨越发展发挥了积极而重要的作用。2011 年初,福建省被中央纪委、监察部列为地方及政府机关绩效管理试点省份。

福建省探索政府绩效管理的十年,历经了“绩效考评—绩效评估—绩效管理”三个阶段的发展历程(陈晓生,2011)。

第一阶段,绩效考评。2000 年,福建省省委、省政府做出《关于开展机关效能建设工作的决定》,提出“建立健全机关效能绩效考评和奖惩制度”,在全省范围内开展效能建设。效能建设源于漳州市的“效能监察”、“勤政建设”和“实践探索”系列活动。1989 年,漳州市纪检监察机关及受其委托的组织,在漳州市政府的领导下有计划、有目的地针对漳州市行政管理的效率、效能及国有企业生产经营管理的质量、效果、效率、效益等情况进行检查监督的“效能建设”活动;同时,进行着力改变机关作风、提高效率、提升对企业和公民的服务质量和水平的“勤政建设”活动。基于漳州市政府的成功经验,福建省政府于 2000 年开始在全省范围内普遍开展效能建设工作,由专门成立的福建省机关效能建设领导小组负责统筹规划。

第二阶段,绩效评估。2004 年 12 月 31 日,福建省委办公厅、省政府办公厅发布《关于开展政府及其部门绩效评估工作的意见》(闽委办[2004]52 号),标志着福建省的效能建设进入以绩效评估为主的阶段。2005 年开始,在 9 个设区市政府和省政府 23 个组成部门开展绩效评估工作,积极探索在基层推行绩效评估的做法。设区市一级政府对县(市、区)政府及其部门开展绩效评估工作,县(市、区)一级政府也选择部分乡镇开展试点。

第三阶段,绩效管理。2007 年,中央提出要加快建立政府绩效管理制度,福建省在深化绩效评估的基础上,积极推行政府绩效管理制度,建立起以绩效目标、绩效责任、绩效运行、绩效评估、绩效提升为基本框架的政府绩效管理制度。

二、福建省政府绩效管理过程

福建省政府绩效管理主要从以下几个方面展开(黄小晶,2006)。



1. 科学设计政府绩效评估指标体系

福建省以科学发展观为指导设计政府绩效评估指标体系。2005 年,对设区市政府的绩效评估主要设定了可持续发展水平、构建和谐社会进程、勤政廉政等 7 个方面的一级指标,以及经济增长率、恩格尔系数、社会保障覆盖率、环境质量指数、依法行政质量等 28 个二级指标。2006 年,增设了资源消耗指数、高新技术产业增加值比重等反映经济增长方式转变和自主创新能力的指标,把坚持以人为本、全面协调可持续发展的要求量化在具体指标上。通过设定业务工作实绩和行政能力建设两大项目对省政府组成部门实行绩效评估,包括贯彻落实中央和省



委、省政府重大决策部署情况，年度工作任务完成情况，依法处理涉及群众利益的热点问题情况，科学民主行政、依法行政、勤政廉政情况等指标，推动了科学发展观的落实。



2. 综合运用多种评估方法

为了实现评估结果客观公正，在评估过程中运用了三大方法。一是指标考核。综合考虑当年经济社会发展水平、历史情况、对全省的贡献率三个因素对考核指标进行评价，用数据说话，用实绩反映发展，既重视发展速度，又重视发展质量。二是公众评议。通过公众测评和问卷调查等方式，对政府及其部门的行政能力、履行职能情况、服务水平、勤政廉政等情况进行评价，充分反映民意。三是察访核验。由福建省效能办牵头组织相关单位，对被评估单位的作风、纪律、效率、形象等方面的情况进行暗访和察核。通过上述三种方法充分采集数据和信息进行综合评价，形成评估结果反馈给被评估单位，并在一定范围内进行通报。



3. 加强绩效评估的组织领导

福建省委、省政府十分重视绩效评估工作，专门召开省委常委会和省政府常务会议进行研究，并且成立了以省长为组长的机关效能建设领导小组，在纪检监察机关设立办公室，具体负责绩效评估的组织实施、协调指导和综合反馈。同时，在各设区市和省直各部门成立了工作小组，形成了绩效评估工作的组织体系。在实施绩效评估过程中，充分利用现有的行政管理资源，把绩效评估指标的数据采集责任分解到省直 15 个行政管理部门，由统计调查机构和社情民意调查机构具体实施公众评议工作。

三、福建省政府绩效评估

福建省政府绩效评估主要从指标考核、公众评议和察访核验三方面进行考察，由三项成绩进行加权计分，得出绩效评估的最后得分和排位顺序，具体绩效考核流程如下。



1. 开展抽查评估进行指标考核

福建省直机关绩效评估指标紧紧围绕“业务工作实绩”和“行政能力建设”两方面进行设置。其中，业务工作实绩方面充分考虑各机关的业务特性，具体指标由各单位根据部门职能职责及年度工作任务自行设定，报省效能办审核，占 60% 左右的权重。行政能力建设方面基本上确定“科学民主行政、依法行政、高效行政、廉洁行政”四个一级指标，总权重占 40% 左右。指标考核采取联合问卷抽查评估的方式进行，每年进行年终评估和中期评估各一次，以便及时发现绩效运行中存在的问题和不足。对省政府组成部门和直属机构指标考核的抽查评估于次年 1 月底前开展。对设区市政府指标考核的联合评估于翌年 1~2 月开展，2 月底将评估情况报送省效能办。考核数据由省直行政主管或业务监管部门负责采集，省统计局负责汇总统计。

2008 年度福建省设区市政府绩效管理指标考核体系见表 10-5。2008 年度福建省政府组成部门和直属机构绩效管理指标考核见表 10-6。

表 10-5 2008 年度福建省设区市政府绩效管理指标考核体系

考核内容	考核指标	权数	考核内容	考核指标	权数
可持续发展 (30)	GDP 增长率	6	现代化进程 (23)	城镇化水平	2
	财政发展指数	4		第三产业发展指数	4
	全社会固定资产投资增长率	4		工业发展指数	4
	居民消费价格指数	3		产品质量抽查合格率	2
	出生人口政策符合率	3		科技创新发展指数	3
	单位 GDP 能耗下降率	5		品牌发展指数	2
	环境绩效指数	5		进出口发展指数	4
和谐社会构建 (34)	新农村发展指数	3		实际利用外资增长率	2
	财政文化事业经费投入增长率	2	依法行政 (13)	行政行为合法率	3
	城镇居民人均可支配收入增长率	3		行政办事效率	3
	农民人均纯收入增长率	3		行政成本增长率	2
	教育发展指数	4		信访工作效率	2
	公共卫生发展指数	4		政府廉政状况满意率	3
	社会保障综合指数	4			
	城镇登记失业率	3			
	社会安全指数	4			
	社会治安满意率	4			

资料来源：福建省 2008 年政府及其部门绩效管理工作方案。

表 10-6 2008 年度福建省政府组成部门和直属机构绩效管理指标考核

项 目	一 级 指 标	二 级 指 标
业务工作实绩 (60 分)	由被评估单位负责设置；内容突出《政府工作报告》确定的目标任务，以省政府分解的年度工作任务和本单位年度工作计划为重点，设定能够体现部门职能、能够反映当年本部门工作绩效的关键业绩评估指标 15 项	由被评估单位负责设置，重点是对一级指标每个项目进行细化
行政能力建设 (40 分)	科学民主行政（10 分）	1. 建立科学、民主决策机制，健全决策规则和程序 2. 完善专家咨询、社会公示、听证和跟踪反馈、责任追究制度 3. 坚持和完善政务公开制度，实行透明行政
	依法行政（10 分）	1. 执行相关法律法规，落实依法行政实施纲要，建立健全行政许可相关配套制度 2. 行政决策、行政处罚合法、适当 3. 建立和严格实行行政过错责任追究制度
	高效行政（12 分）	1. 机关管理各项制度健全，工作运转规范有序 2. 建立必要的特事特办应急处理机制 3. 各项工作限时办结，特别是对公文办理、公文运转、跨部门的文件会签要有明确的时限要求
	廉洁行政（8 分）	1. 认真落实党风廉政建设责任制，领导班子成员廉洁从政 2. 党风廉政建设各项任务落实，机关工作人员遵纪守法

资料来源：福建省 2008 年政府及其部门绩效管理工作方案。



2. 开展公众评议

公众评议由国家统计局福建调查队组织实施，年中和年终各开展一次，以便更准确和全面地反映公众对政府和部门工作实绩的满意状况。两次公众评议活动分别于7月和11月组织开展，公众评议结果分别于8月底和12月底报送省效能办。参加公众评议的人员有省人大代表、省政协委员、相关部门和基层单位、管理相对人和服务对象，针对以上不同对象设置不同的测评表和问卷调查表。由于公众评议的参与对象众多，采用了计算机辅助电话访问系统为主、面访为辅的方式，对政府及其部门的行政能力、履职情况、服务水平、勤政廉政等情况进行评价。

在各部门提供的基本样本框内，采用分层配额、随机抽样方法，兼顾地理分布的均衡性和经济有效性，按一定的百分比抽取评议样本。



3. 开展察访核验

由福建省监察厅、省效能办牵头组成的察访核验小组，主要通过现场察访、现场拍摄、核查数据与资料、电话暗访等方式，对设区市在机关工作作风、服务态度和服务质量等方面的情况进行察访，并对部分行政处罚件、行政审批件、领导批示及督办件进行抽查，根据察访得到的问题对相关设区市分别予以扣分。察访核验工作常态化，不定期组织开展，每年不少于三次，以便加强日常监督管理，尽量避免发现问题的偶然性。



4. 汇总评估结果

省统计局负责牵头汇总各设区市政府指标考核及省政府组成部门、直属机构公众评议情况；国家统计局福建调查总队负责汇总设区市政府公众评议情况，报省效能办。省效能办综合指标考核、公众评议、察访核验情况，汇总各设区市政府和省政府组成部门、直属机构绩效评估最终结果，报省机关效能建设领导小组审定。



5. 评估结果运用

结合指标考核、公众评议和察访核检三项得分，计算绩效评估结果的公式为：指标考核得分 $\times 50\%$ + 公众评议得分 $\times 50\%$ - 察访核验扣分（最高扣3分）。根据汇总结果得分，以优（90分以上）、良（76~89分）、一般（60~75分）、差（59分以下）四个等次对被评估单位进行排序，绩效评估结果抄送组织部门，并将整体结果以福建省委办公厅、省政府办公厅名义进行通报，省效能办将于第二年3~4月向各级各部门反馈年度绩效情况。

在开展绩效评估的基础上，实施奖惩机制，各级各部门对反馈的考核指标实现情况、公众评议结果及察访核验情况认真进行分析，将绩效评估结果作为评价政府、部门及其领导人工作实绩的重要依据，与干部使用、评先评优、物质奖励挂钩，持续改进和提升绩效。

四、政府绩效信息化工具

福建省政府绩效评估过程中主要使用了两种信息工具：一是公共评议过程中使用的计算机辅助电话访问系统，二是发布绩效评估相关电子文案的互联网。

计算机辅助电话访问（Computer Aided Telephone Interview, CATI）系统是由电话、计算机、



访问员三种资源组成一体的访问系统。访问员坐在微型机终端前,使用一份按计算机设计方法设计的电子问卷,CATI系统将随机产生一个电话号码并进行自动拨号,接通后访问员向电话另一端的被调查者读出问题,并将被调查者的回答直接通过鼠标或键盘记录到计算机中。由于采集的数据被直接输入计算机,因此数据收集的最近报告可以立刻生成并直接使用。计算机辅助电话访问系统具有准确度高、速度快的优点。首先,由于计算机程序是预先设定好的,访问员可以依据计算机设置的问题程序进行访问,不需要关注提问顺序和逻辑判断过程,可以有效避免在传统面访和传统电话访问中容易出现的问题间跳问等逻辑错误。其次,在CATI系统中,可以利用计算机过滤受访者,提高人工拨号的受访者确认率。最后,收集的电子数据可以在访问结束后通过计算机立即生成,不需要传统电话访问中人工录入和统计的过程,大大提高了调查执行的速度。

互联网作为电子政务应用的基础,已经被许多省市地区政府采用。作为一个方便快捷的信息工具,互联网降低了信息传输的时间成本和人力成本,大大地简化了行政运作的环节和程序,使办公信息容量更大,速度更快,形式更灵活,从整体上提升了政府效率。同时,互联网的应用也有效地促进了政府信息公开。然而实际中,互联网却很少被应用到政府绩效管理工作中。各省市地区政府在政府门户网站和相关网站很少发布与政府绩效管理工作相关的文档,这样不但不利于政府内部及时地传达信息和沟通,更不利于基层公众了解和参与整个绩效评估过程。福建省在实践中有效地运用了互联网工具,在政府门户网站中及时发布了年度政府及其部门绩效管理工作方案、设区市政府绩效管理指标考核体系、设区市政府绩效管理考核指标含义及计算方法等绩效相关文档,有效促进了政府绩效评估过程的电子化、高效化和透明化。

五、福建省政府绩效管理特点

经过近几年政府绩效管理的实践和经验积累,目前,福建省政府绩效管理已形成以效能建设为依托、多种举措协同的格局,其特点可归纳为以下几个方面(吴建南,2011)。

第一,秉持为民理念,持续改进绩效。福建省效能建设以为人民持续改进政府绩效为目标,其核心举措包括权力制约、能力建设和激励问责等多种手段。通过深化制度改革,加强公民参与,为政府绩效的持续改进提供源源不断的动力。

第二,体现科学发展,目标定位明确。随着福建省推进“四型”(廉洁、勤政、务实、高效)政府建设和政府管理,政府绩效管理体系也突出了以人民满意为依归的理念和以科学发展观指引绩效管理的导向。

第三,尊重客观规律,指标设计科学。一方面,福建省绩效指标注重发展的可持续性,从以往关注经济发展转变为更关注人、自然和社会协调发展,增加了能源消耗、环境绩效、科技创新等多项指标;另一方面,绩效指标和权重的组合降低了因资源禀赋差异而导致的地区间政府绩效不可比性,更兼顾了各地之间的均衡、协调发展。

第四,平衡利益诉求,评估方式多样。通过以指标考核、公众评议为主,查访核验为辅的考核方式,保证了绩效信息来源的多元化和信息收集的系统性,满足了群众参与评估、参与监督的现实要求。

第五,管理灵活务实,适度公开排名。福建省在不断提高绩效评估准确性的同时,以切实改进政府绩效为目标,适时适地将评估结果和排名公开通报,并且实行奖惩机制,创造了竞争创新的氛围。

基于信息系统的政府绩效管理信息化

目前，信息技术已被广泛应用于政府绩效管理中。先进的信息技术和产品，能帮助政府增强管理与决策的能力，提高政府办公效率，并使政府的管理和运行更加公开化、透明化。电子绩效管理系统的运用，更是对传统绩效考核创新的一次有益尝试。本章选取的几个政府绩效管理的案例都充分利用了信息系统这一媒介，实现了政府管理、工作效率及信息公开度的提高。

第一节 武汉市硚口区电子绩效管理系统

一、政府绩效管理背景

硚口区位于湖北省武汉市主城区西北部长江、汉水交汇处，辖区东临武汉中央商务区（CBD）和汉口商业中心区，南临汉水并紧接武汉经济技术开发区，西临东方马城，北临台商投资区，区辖面积 41.92 平方千米，下辖 11 个街道、132 个社区和 12 个行政村，常住人口 72.5 万人，是武汉市最具创新活力的中心城区和最具发展潜力的经济腹地。

追溯硚口区绩效管理的发展历史，早在 2006 年，武汉市委、市政府就开始对全市 108 家行政事业单位实行绩效管理。而硚口区作为武汉市的一个中心城区，直接经历了武汉市政府的目标管理，为积极响应武汉市政府绩效考核管理工作目标，武汉市硚口区经认真研究后，提出了用信息化来进行绩效考核管理的工作思路和要求。武汉市硚口区绩效考核系统的建设工程计划在武汉市硚口区绩效专班的统一领导下，按照统一规划、统一明确的工作指标和内容，在现有政务内网基础上，整合优化资源，建立统一的、面向局内部的武汉市硚口区绩效考核系统，旨在加强全区绩效考核管理，提高硚口区整体业务水平和质量，提高政府行政效能。该绩效管理系统的拟定用户是硚口区政府全体公务员，覆盖全部 76 个政府单位的实际业务处理和绩效考核管理，形成一个整体畅通的处理业务工作、提供绩效考核的系统平台，为政府绩效管理和领导决策提供有效支持。

与此同时，硚口区的 76 个政府单位也各自建设了本单位的绩效管理信息系统，他们所采用的考核指标和评分体系各不相同，其中有些绩效系统已经使用多年，而部分单位对硚口区政



府要统一绩效管理系统的举措态度较为消极,同时各单位数据接口皆不相同,这就对硚口区政府建设统一的绩效考核管理平台造成了阻碍。

二、原政府绩效考评系统存在问题分析

对接前绩效管理系统在建设上存在着一些问题,主要可以归结为以下几方面。

首先,硚口区在政府绩效管理的理论上准备不足。到目前为止,硚口区乃至整个武汉市都还没有形成关于政府绩效管理的整体指导思想体系。对于一些基本问题还没有形成清晰的认识,如何谓政府绩效,市级政府的绩效目标和各级区县政府及各政府单位的绩效目标之间到底应该是一种怎样的关系,应当如何将政府的绩效目标分解到相关部门,应当由谁对政府的工作绩效进行考核等。

其次,绩效指标体系不统一。主要存在以下两个方面的原因。

(1) 政府部门产出难以量化

把所有绩效都以量化的方式呈现,再据此进行绩效评估,是绩效评估的一个重要前提。由于公共组织作为具有特定公共权力的责任实体,缺乏提供同样服务的竞争单位,因此也就无法取得可比较的成本和收益数据。

在进行绩效系统对接调研时,硚口区也发现了同样的问题,不同的机关单位所负责的业务是不一样的。有些是管理部门,有些是负责具体事务的部门,所提供的服务均不相同,难以量化,这就对制定统一的绩效指标造成了一定的阻碍。

(2) 存在建立绩效指标的困境

从目标和指标的关系上来说,目标通常表达的是一种抽象概念,带有一定的原则性;而指标则是目标的具体化,相对于目标来说更具操作性。在实际操作中,绩效指标客观存在着难确定性和不可度量性,如何制定与品质有关的指标仍是绩效评估的主要限制;同时,不同的组织不仅有地域的差异,其规模、大小也不一样,以同样的绩效指标来衡量,难以体现公平性。除此以外,评估指标难以摆脱主观片面的干扰和影响。

三、政府绩效管理新举措

近年来,武汉市硚口区政府以国家批准武汉城市圈为全国资源节约型和环境友好型(简称“两型”)社会建设综合配套改革试验区为契机,按照党的十七大提出的“健全政府职责体系,完善公共服务体系,推行电子政务,强化社会管理和公共服务”行政管理体制改革的总要求,大胆创新,勇于突破,以便民为民为宗旨,以建立“三大平台”(现场服务平台、网络服务平台、绩效考核平台)为载体,不断深化行政管理体制,努力构建软环境最优城区,有力地推动了全区“两型”社会建设综合配套改革试验工作,促进了区域经济社会又好又快发展。基于硚口区各政府单位各自建设有自己的绩效管理信息系统,其所采用的考核指标和评分体系各不相同的状况,为在现有政务内网基础上整合优化资源,建立统一的武汉市硚口区绩效考核系统,硚口区政府开展了系统对接工作。对接完成后拟达成以下三大目标。

一是系统对接后要实时反映全区整体绩效指标的进展情况,并进行横向、纵向比较和综合评价,建立统一的绩效指标体系。



二是对接后,系统能够动态反映区内各级政府单位的工作状况,并对考核指标的完成情况进行绩效评估,绩效评估要符合武汉市委、市政府的要求。

三是系统可以实现实时监控主要工作的落实情况,跟踪查找工作中的薄弱环节,对完成不到位的指标进行督办,及时预警提示,并为区领导决策提供依据。

针对在对接过程中遇到的问题和难点,硚口区制定了以下面三点为核心的对接方案。

① 更新政府管理理念。硚口区绩效管理系统引用了现代企业管理理念,其指标设置、部门考核和第三方评价等环节,均能够对系统管理双方产生积极的反馈动力,形成了较为完整的闭环系统,可以不断优化管理流程,提高系统整体管理绩效。

② 优化、统一硚口区绩效指标体系。为了体现“既统筹全面,又突出重点;既注重发展速度,又注重发展质量;既注重指标量化,又注重实际工作中的可操作性”的理念,硚口区绩效管理系统力求对各项指标的完成情况做出客观公正的评价。

③ 完善绩效考核办法。硚口区绩效管理系统充分考虑到绩效考核中的实际困难,在系统应用中力求实现以下功能:一是系统自动生成数据,减少人为因素,更加客观;二是完善内外评价体系,引入第三方评估,更加公正;三是加分和减分并行,取消一票否决,使考核结果更加科学。

基于对接方案的三点核心要求,硚口区政府绩效管理信息系统对接方案具体实施内容如下。

① 确定系统建设方案,选择最为适宜和有效的工作方式。根据硚口区实际情况,政府选择了二级联动的方式,即建立区级绩效考核平台,了解各单位关键工作的完成情况;与此同时,对有条件的重点单位推广局级绩效考核系统,建立试点部门,完善绩效考核体系,健全绩效考核机制。上述做法的优势在于:绩效考核有点有面,重点突出,既能快速实施,宏观掌握全区工作情况,又能对重点事项进行深入了解,通过整体规划,分步实施,逐渐建设一个体系完善、机制健全的考核平台。

② 建立绩效考核指标体系模型,优化设置,细化管理。硚口区政府结合区“十一五”规划和政府工作报告确立的年度工作任务,以及各单位的主要职能,建立起一套完整的自上而下的“市—区—责任单位”三级指标体系。变以往的部门自报目标为注重双向沟通,变以往的考核经济总量为主为总量与质量并重,变以往的指标考核静态化为动态化,变以往的完成目标得满分为抢前争先多加分,变以往的部分指标设置虚化为可量化、易操作,全面反映发展水平,对数据资源进行充分整合。硚口区全区 76 个单位均建立统一的绩效考核体系模型,该模型由“考核指标和权重”、“考核内容”、“考核计算方法”、“考核数据来源”4 项内容构成。指标的設置根据各单位的主要职责、工作性质和工作任务进行,具体包括:

- 设置绩效考核指标和权重。根据市委、市政府下达的绩效考核指标,对各单位进行分解。充分体现各单位的职责职能,既反映基础性、连续性的工作任务,又反映重点、亮点和特色工作。指标力求量化、可操作性强、便于考核。
- 细化考核内容。将每项绩效考核指标细化分解成若干具体的考核内容,并将该指标权重值相应分配到各项考核内容。各项指标分解出的考核内容一般不超过 5 项,并遵循简明、重点突出、便于操作和考核的原则。
- 将每项具体考核内容进行量化,设计较为科学的考核得分计算公式,使之能够比较准确、客观地反映各项考核指标的完成情况。



➤ 规范考核数据来源。考核数据来源主要有 3 个方面：直接通过试点单位建立的绩效考核系统进行采集，各单位通过手工录入方式提供数据，其他形式。

③ 研发绩效管理电子考核系统软件。根据设计的绩效考核指标体系模型，采用 B/S 系统架构^[1]，研制开发绩效管理电子考核系统软件。该系统软件的研发遵循以下基本原则：

➤ 统一标准，统一规范。为实现区、局考核系统的优化对接，避免重复建设和资源浪费，要求各级、各部门绩效考核平台系统软件的基本技术规范和数据口径保持一致。

➤ 功能齐全，易于操作。拟在规划设计阶段，研发良好的总控平台和各单位分平台，包含绩效指标进展情况的动态反映、综合分析、实时监控、预警提示和绩效评估等功能模块。力争做到内容全面、结构合理、层级明晰、操作简便。

➤ 立足长远，适度超前。在系统开发上要具有前瞻性和连续性，适当预留功能扩展空间，便于以后进一步改进和完善。

④ 制定出台配套管理制度。为适应新的绩效管理新模式，保障绩效管理电子考核系统的顺利运行，硚口区政府制定出台了相关配套管理制度，逐步建立起一整套基本工作规范。一是制定绩效管理电子化指标体系建设的工作方案，明确指导思想、建设目标、建设内容、实施步骤、组织领导、工作要求等内容；二是制定区政府部门绩效考核评分标准实施细则，明确主要考核指标得分、综合性加减分标准和局领导直接打分等内容。

通过上述实施内容的落实，最终形成了硚口区政府绩效管理信息系统的应用体系。该应用体系使用力龙绩效管理信息系统（GPMS）为支撑应用框架。力龙绩效管理信息系统是根据武汉市政府绩效考核的统一要求，按照政府绩效管理考核体系，结合武汉市政府绩效考核的特点，以目标管理和绩效管理相结合的方式，按照政府绩效考核业务模型，形成目标下达、过程记录、考核监督、绩效统计、绩效分析的软件系统。

四、政府绩效管理信息系统

硚口区政府电子绩效管理系统是根据武汉市政府绩效考核的统一要求，将市政府下达的关键绩效指标结合区绩效考核工作和各考核责任单位独有业务指标层层分解，形成市、区、单位的考核体系，并进行记录、考核、统计、分析的软件系统。系统的核心部分是其主要功能模块，包含四个部分，分别是绩效配置子系统、数据采集子系统、绩效评分子系统和领导督察子系统。各部分主要功能如下。

① 绩效配置子系统：提供了用于实施绩效考核管理的体系配置，包括考核指标、考核内容、责任人及权重分配、绩效评价的计算方法和数据采集、考核周期等内容的集中配置。

② 数据采集子系统：是业务处理的集中展现，为责任单位提供考核指标、内容下的业务内容的输入及采集的通道，体现工作过程和内容有记录。

③ 绩效评分子系统：是业务工作数据和完成进度的统计体现，包括各责任单位输入的业务数据的统计查看、指定工作指标的进展得分情况，以实现对各责任单位工作完成情况的掌握。

④ 领导督察子系统：提供一个直观的图形化平台，概要说明市、区、责任单位的各项考核指标、内容，以及指标完成情况和得分。

[1] B/S（Browser/Server）结构即浏览器/服务器结构。在这种结构下，用户工作界面是通过 WWW 浏览器来实现的，极少部分事务逻辑在前端（Browser）实现，主要事务逻辑在服务器端（Server）实现。



硚口区政府电子绩效管理系统的主要特点如下。



1. 更新了管理理念，完善过程，进行实效管理

硚口区政府电子绩效考核系统引用了现代企业管理理念，其指标设置、部门考核和第三方评价等环节，能够对系统管理双方产生积极的反馈动力，形成了较为完整的闭环系统，可以不断优化管理流程，提高系统整体管理绩效。通过建立绩效管理电子台账，有效实现了实时考核、实时计分；科学设计各项指标的电子填报表单，有效规范了责任单位的工作流程；建立指标数据输入与更新制度，有效保证了数据的及时性、真实性和准确性；构建开放兼容的管理系统，确保重要专项工作纳入电子绩效管理。通过利用现代化信息技术，绩效管理变过去“一月一分析”为实时反映工作进展，动态监控各项指标运行状况，有力提高了各项指标的督办时效。



2. 发挥了技术优势

硚口区政府电子绩效考核系统发挥电子化的技术优势，通过四个子系统，变年终一次考核为常年动态考核，实现了工作的过程就是记录的过程，记录的过程就是考核的过程。



3. 优化了指标体系

硚口区政府电子绩效考核系统力求对各项指标的完成情况做出客观公正的评价，体现了“既统筹全面，又突出重点；既注重发展速度，又注重发展质量；既注重指标量化，又注重实际工作中的可操作性”。



4. 完善了考核办法

一是系统自动生成数据，减少人为因素，更加客观；二是完善内外评价体系，引入第三方评估，更加公正；三是加分和减分并行，取消“一票否决”，更加科学。改进体系，实绩管理。在考核评价上，以实绩为核心，变年终一次性检查考核为计算机实时计分，通过合理设置责任单位考核计分公式及权重，体现考核的导向性与明晰化。同时在提出合理工作量加分上，体现考核的公平性与公正性，使考核更为公开、公正，充分体现激励性。

五、政府绩效管理总体成效

硚口区电子绩效管理系统对接工作从开始到实施完成，仅用了三个月的时间。自 2007 年 7 月 1 日投入运行后，该系统已经取得了良好的总体成效，产生了良好的社会效益。其具体社会效益表现在以下几个方面（李永久、王玲，2008）。



1. 增强全区各责任单位及其工作人员的责任意识

传统的绩效考核过程中，对于普通的工作人员来说，绩效考核只是领导的事情，与己无关。只有责任人、分管领导和目标办主任关注绩效，由于绩效考核与这些部门和个人直接挂钩，要求他们不得不专注于不同级别的绩效考核。电子绩效管理系统投入使用后，不仅实现了传统绩效考核中的组织绩效考核，更实现了对个人的绩效考核。这就要求全区所有的责任单位的领导、分管负责人和普通工作人员，随时都必须关注电子绩效评估系统，通过系统反馈的信息随时调



整自己的工作状况,否则,个人工作的滞后,就会连带着整个部门乃至政府工作无法完成、绩效下降。显然,电子绩效管理系统的使用极大增强了责任单位及其工作人员的责任意识。由于电子绩效管理系统变定期抽查为日常的动态监控,最大程度地调动了全区所有工作人员的工作积极性,当前硚口区政府已呈现出一种全心全意谋求硚口区发展、聚精会神落实工作指标的良性工作状态。



2. 提高考核主管部门的服务意识

当代公共管理理论提倡“变管理为服务”,以服务来促进政府实际效能的提高,在绩效管理中尤为如此。传统绩效考核过程都是由具体的考核主管部门向基层工作单位设定任务、指派指标,这种做法容易忽视基层工作的实际困难,往往使难以完成硬性指标的基层工作部门与上级考核部门之间形成难以调解的矛盾:考核主管部门下派的任务越多,基层部门的抵触情绪就越大,最终的结果是政府的工作目标难以达成,政府形象受损。在硚口区政府电子绩效管理系统的对接过程中,充分认识到了硬性指派任务的危害,建立了考核主管部门与责任单位之间的双向协商制约机制。同时在软件系统中引入了满意度评估模块,将企业、居民、人大代表、政协委员、服务对象的满意程度作为检验责任单位工作的尺度,将各个部门的工作过程置于社会各界的监督下,促使考核主管部门和各责任单位不断改进工作作风,切实为基层、群众提供服务。仅就考核主管部门的工作实情来看,由于双向沟通制约机制的建立,考核主管部门单方面制约责任单位的现象已经不存在了,考核主管部门就考核指标与责任单位进行协商,有效缓解了考核主管部门与责任单位之间的矛盾,同时使考核主管部门逐渐形成了强烈的服务意识。



3. 提高不同职能部门之间的协作程度

在公共行政领域中,由于经典官僚组织强调专业分工,造成了不同职能部门之间的条块分割,同级不同职能部门之间的有效协作一直是一个难题。虽然在上级部门和领导的协调下,可以实现部门之间的协作,但是这势必会影响到上级部门和领导的实际工作效率,而且难以保证部门之间协作的长久性。从另外一个角度看,在上级部门和领导的协调下形成的部门之间协作,对各个部门来说都是一种被动的适应性协作,各个部门缺乏主动协作的意识,这也正是部门有效协作难以实现的根本原因所在。硚口区政府在实施电子绩效管理系统时,充分考虑实际协作的困难,从绩效考核指标设置上将协作动机直接体现出来,设置诸如食品安全、无证行医查处等多个部门齐抓共管的绩效考核指标,并且在这些涉及多个部门协作的管理领域,硚口区电子绩效管理系统将不同部门的主要责任和协作责任标识出来并赋予不同的权重。这就意味着,参与协作领域的实际工作部门仅仅完成本职工作是不够的,在完成自身工作的同时,还必须积极寻求与其也部门的协作。因为在电子绩效管理系統中,本职工作只占一部分比重,缺乏协作会使整个部门的工作绩效考核得到一个较低的分數,即使本职工作完成得很出色,也弥补不了在业务考核中的失分。硚口区电子绩效管理系统这项设置,明确了各责任单位的主要责任和协作责任,有效避免了工作中的相互推诿、相互回避、被动应付协作的情况,在全区的实际工作中,形成了良好的工作合力。



4. 大幅度提升政府各项工作效率

电子绩效管理系統的应用,是对传统绩效考核创新的一次有益尝试,其直接效益是政府各



个部门中实际工作效率的提高。传统绩效考核可以实现这一效益,只不过可能会涉及大量的人、财、物的支出,往往会费时费力,尤其是那些需要手工加总的内容,常因手工错误或延时,造成考核结果无法直接指导实践。电子绩效管理系统的运用极大地减少了绩效考核的工作量,它使用计算机替代人来完成绩效考核的具体计算任务,能够让各个责任单位和工作人员专心于各自的本职工作,努力提高工作绩效。硚口区电子绩效管理系统自投入使用以来,政府工作效率得到大幅度的提高是不争的事实。同时,由于绩效考核方式的改善,变原来“要我做”为“我要做”,有效地激发了政府工作人员的工作积极性、主动性和创造性;通过引入满意度测评,由企业和群众直接表达对政府工作的“满意度”,将行政过程置于社会的“阳光监督”之下,有效促进了为群众服务;通过建立与政务督办系统、行政效能电子监察系统相结合的约束机制,强化对工作过程的监督,注重日常工作的时效性,限时办结,限时回告,办事效率和服务水平得到了切实的提高,群众对区政府的工作满意度有大幅度提升。



5. 电子绩效管理系统的建设过程就是不断地探索与创新的过程,为其他地区电子绩效管理系统的建设提供了借鉴和参考

硚口区电子绩效管理系统在整体上,创造了“电子”加“政府绩效管理”的新形式;在具体内容上,实现了“工作的过程就是记录的过程,记录的过程就是考核的过程”的动态管理理念;体现了考核者与被考核者之间的相互制约的闭环管理理念,体现了结果管理与过程管理结合的理念,实现了数据资源的整合与内部共享,实现了政府多网兼容、整合。

第二节 武汉市江汉区绩效管理系统

一、政府绩效管理背景

江汉区位于武汉市汉口地区中部,是全市7个中心城区之一。区境南临长江、汉江交汇处,分别与武昌区、汉阳区隔江相望;北抵张公堤,与东西湖区接壤;东、西两面各与江岸区、硚口区相邻。江汉区辖境总面积为33.43平方千米,为全市土地总面积的0.39%,占全市建成区面积的15.32%。2010年,江汉区下辖民族、民权、花楼、满春、水塔、前进、民意、新华、万松、北湖、唐家墩、常青、汉兴13个街道办事处,116个社区居民委员会。

2006年,武汉市开始探索党政机关的绩效管理。按照全市绩效管理的相关规定和要求,经过两年多的实践和探索,具有江汉区特色的绩效管理机制逐渐形成,江汉区成为全市绩效管理先进单位。目前,江汉区的绩效管理已发展成为包括组织、领导、计划、控制、激励等方式在内的较为完整的管理体系,并处于不断创新、改革和完善之中。现行绩效管理 workflow 主要包括以下几方面。

① 目标下达:根据市下达到江汉区的关键绩效指标,由区绩效考核专班对各责任单位的绩效指标进行分解和下达。

② 工作反馈:各责任单位定期对绩效完成情况进行反馈。有些绩效指标完成情况的数据来源于其他单位或由其他单位认定(如统计局、财政局),称之为数据来源单位。



③ 数据统计分析：责任单位按照考核周期，提供各绩效指标的完成情况，通过与数据来源单位提供的数据进行比对，确定责任单位的指标完成程度，并进行业务反馈和进度监控。

④ 绩效评分：对责任单位绩效进行评分，包括基本工作评分、第三方评分、综合性加减分评分、领导评分，最后得出总体评分。

⑤ 考核结果汇报：向领导和各责任单位汇报绩效考核的结果。

⑥ 绩效分析：对绩效指标完成进度提供分析报告，供领导对绩效管理进行跟踪和决策。

在整个工作流程中，区发改委作为全区绩效管理的主管单位，负责全区绩效考核的管理、组织和协调。

基于现有江汉区绩效管理工作流程，通过调研和分析，不难发现江汉区绩效管理对于电子系统有十分迫切的需求，主要体现在以下几个方面。



1. 指标设置和规划方面

之前人工纸质形式的考核方式，在考核设置上不易于进行考核指标的调整和调整后的效果比较。同时，指标调整的工作量大，周期长，效果不能立即反映。通过建立绩效考核系统，考核对象可以是指标、责任单位或者特定领域工作。考核系统可支持定制不同的考核种类、方法和方式，任意定义考核指标和分值，可以设定考核人员、考核范围、考核周期、考核等级、指标权重等，为管理者提供灵活的考核管理。



2. 工作反馈和过程监控方面

传统的工作反馈采取纸质文件、报表等形式，通常以月度、季度或年度为周期进行绩效完成情况反馈，信息反馈不及时，工作过程也无法详细记录，造成文件查阅、核对麻烦。过程监控常通过检查、通报等形式进行，涉及面广，工作量大，以至难以进行细化管理。通过绩效考核系统，按照应用单位的信息化程度，其工作反馈的方式可灵活调整，分别采取人工填报和自动采集的方式，同时可根据管理的需要，自由设定采集频度，以电子表格、文件、附件等方式存储，便于即时反馈和查阅。



3. 沟通协调和预警催办方面

传统的沟通协调主要以电话、会议、文件传达的方式办理，成本高，效率低，无法适应管理的需要。而对于工作的预警分析也相对落后，无法适应管理的需要。通过绩效考核系统，各应用单位之间可方便地通过网络进行联系和沟通，系统可自动对考核周期内未完成考核进度的责任单位进行红、黄灯等预警显示，并可以消息和邮件的形式进行提醒和催办。



4. 考核评价方面

传统的结果统计由人工进行，半年进行一次，工作量大，且统计过程烦琐。通过绩效考核系统，可对绩效目标完成进度进行自动化考评，系统能自动根据考核办法逐日对完成工作量和完成质量进行统计，计算即期得分。



5. 数据分析和辅助决策方面

传统的人工分析方式耗时费力，提供的图表形式单一，信息量有限。通过绩效考核系统，



可根据事先预置对考核结果进行多种横向、纵向统计分析,并以图表、数据表格等多种直观、详细的形式表现,自动绘制绩效考核结果趋势图,自动提交每月执行进度报告、对比排名、增长幅度等,为领导跟踪和改善绩效提供数据支持。



6. 其他需求

系统需要提供公告管理、E-mail 邮件、通信录等常用办公功能,并实现部门管理、人员管理、权限管理等。同时系统要能建立历史档案备查,具备网上意见申诉和反馈功能,建立完备的日志管理,自动记录登录用户的所有操作信息,确保系统安全。

二、政府绩效管理电子系统

江汉区绩效管理电子系统建设的总体目标为:在江汉区绩效管理领导小组的统一领导下,依托江汉区电子政务网络及安全等基础设施,建设覆盖全区党政机关的绩效管理系统,实现对区内各政府部门的运作绩效进行动态监控,形成畅通的指标下达、业务反馈、进度监控、工作评估、绩效分析的系统平台,为全区绩效考核管理工作及领导决策提供支持,不断提升相关单位工作绩效。

按照“总体规划、分步实施、因地制宜、力求实效”的工作思路,江汉区建立和完善绩效管理电子系统的工作主要分三个阶段进行。

第一阶段:按照现有指标体系,建设绩效管理系统。按照江汉区现行的绩效指标,对应各项考核指标和考核内容,设计电子台账模板,编写考核公式,形成电子绩效考核指标库,以供日后进行调用和研究。同时,建设和开发绩效考核管理平台,其主要功能包括:指标库管理、指标下达、工作反馈、进度监控、绩效评估、绩效分析等功能,用于满足以电子化手段开展绩效考核工作的需要。

第二阶段:按照全区信息系统总体规划,完善数据交换体系。建立与全区信息系统相衔接的数据采集平台和数据交换体系。实施各类应用平台数据接口,整合数据资源,丰富数据上报和数据采集方式,打通业务数据通道,提高工作反馈的便利性与有效性。

第三阶段:与市级绩效系统相连接,再提高再加强,争取 2009 年正式运行。同步市级绩效系统建设,与之进行数据对接,完成绩效考核数据上报和对比数据、历史数据的提取。完善领导决策支持方面的功能,如各区绩效数据分析、对比、排名,指标完成的进度、趋势、同期比等。

武汉市江汉区本着集约、分级、统一、简明的原则建设全区绩效管理系统,以现行绩效管理工作为基础,充分利用既有的设备和资源,吸纳各单位即时数据、资料成果,同步提高各单位和整个绩效管理系统的工作效能。其中,集约原则是指以绩效管理工作总体要求为指导,在目标下达、监督、协调、考核评估等各环节中,最大限度调用区级网络和部门专用系统动态数据资源,减少重复劳动;分级原则是指数据的输入、调用、修改、评估和目标执行过程及结果浏览均分级设立相应权限范围;统一原则是指按统一的编码格式和时间要求进行数据和文字资料的上传下载,能够从相关数据来源将绩效目标完成数据导入系统,降低人工采集数据的工作量;简明原则是指绩效管理电子系统界面清晰明了,图文并茂,重点突出,层级简化。

武汉市江汉区绩效管理电子系统在开发和实施过程中,遵循先进性、实用性、开放性、稳



定性、安全性、标准性的实际思想和原则。其中,先进性是指采用国际先进的体系结构、互联网技术及先进的电子政务模式,力争将应用系统建设成中国一流的电子政务平台。实用性是指系统应结合国际先进的开发经验和中国特色具体国情,设计真正具备实用价值并能马上获得实效的软件应用模型。系统应易于操作,易于使用。开放性是指系统具备互操作性和可扩展性,具有兼容性,满足 XML 应用等,可以在电子政务中心平台上集成各种格式的信息。稳定性是指服务器具有高可靠性和容错性,保证系统能长期稳定地不间断运行。系统采用成熟稳定的操作系统、数据库、网络协议、中间件等,以保证系统的稳定性。安全性是基于互联网的应用最重要的问题之一。系统在安全等级、交叉验证、CA 认证系统、SSL 和 SET、网络安全等各个环节采取有力措施,保证系统的整体安全性。标准性是指系统采用的各种协议、信息格式和接口标准,都应符合国际或国家标准,以保证系统能与其他系统进行畅通的信息交互。具体实施时为了实现不同系统的联合与互连,以 XML 作为数据交换的标准。整个系统设计采用多层结构及面向对象的设计方法,使系统具有较强的灵活性和可扩展性。系统同时具有严密、完整的操作权限管理,能提供易于使用的系统界面、简便的操作流程及良好的系统帮助功能。系统开发时应遵照严格软件工程规范进行,根据开发进度及时提供有关文档。

武汉市江汉区绩效管理电子系统基于以 XML Web Service 为核心的当前最先进的企业级应用开发平台 Microsoft.NET,同时采用国际上先进、成熟、实用的技术标准;系统采用 Microsoft SQL Server 2005 作为数据库管理系统;采用 Microsoft Windows Workflow Foundation 作为 workflow 基础平台,采用 K2.NET 作为 workflow 应用平台;采用多层 B/S 应用结构体系,表示层、业务层、数据库访问层分开;能提供对 HTTP、HTTPS、SMTP、Mobile、SMS 接入模式的支持。其信息交换平台支持各种类型的数据库系统,具有分布式事务处理的功能,支持消息服务,采用组件化开发。系统架构设计具有良好的安全性,支持集群和失效转移,提供良好的可扩展性和容错性。

与此同时,系统以力龙绩效管理信息系统作为其支撑应用系统。力龙绩效管理信息系统(GPMS)是根据武汉市政府绩效考核的统一要求,按照政府绩效管理考核体系,结合武汉市政府绩效考核的特点,以目标管理和绩效管理相结合的方式,按照政府绩效考核业务模型,形成目标下达、过程记录、考核监督、绩效统计、绩效分析的软件系统。

江汉区绩效管理系统主要实现以下三个衔接:

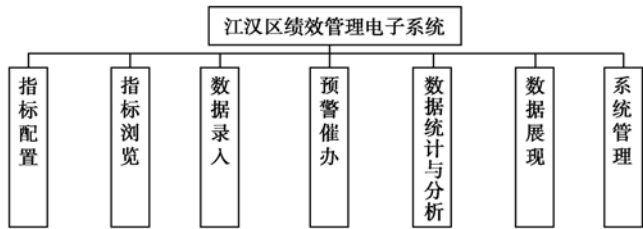
① 与市委、市政府下达给区内的绩效管理工作目标进行衔接,以落实市委、市政府下达的各项绩效指标任务。

② 与长期以来实行的目标管理体系衔接,在保留过去行之有效的指标任务的同时,突出关键职责的要求。

③ 与各责任单位主要工作职责衔接,突出工作重点。整个指标体系大体包括考核指标、考核内容、考核计算方法和考核数据来源四大部分。

系统实现了“工作的过程就是记录的过程,记录的过程就是绩效管理的过程”的目标。应用该系统,可以对全区总体工作情况及区内各责任单位的工作进行较为公正的评价,提高整体管理水平,为领导决策提供支持。

武汉市江汉区绩效管理电子系统集成了指标配置、指标浏览、数据录入、预警催办、数据统计与分析、数据展现、系统管理功能,如图 11-1 所示。



资料来源：武汉力龙数码信息科技有限公司，武汉市江汉区绩效管理系统建设项目，2008 年。

图 11-1 江汉区绩效管理电子系统业务功能结构图



1. 指标配置

指标配置主要功能是建立各责任部门的绩效考核指标体系库，定义和分解考核指标，设定考核值、指标权重、责任单位和考核周期；通过设定考核范围、考核周期，提供灵活的考核管理，并能方便地进行维护和更新。指标配置管理提供了用于实施绩效考核管理的考核体系和考核模型的配置，主要包括指标管理、绩效评价和数据采集等内容的集中配置。其中，指标管理包括考核指标配置、考核内容配置、责任单位配置、考核周期管理等方面的管理设置，它能根据不同的考核周期，提供考核周期内的指标配置和管理功能，并根据选择的考核周期，提供某考核期内的指标对应的考核内容配置功能；绩效评价包括用于考核方法和数据项的配置管理功能，对于考核方法的配置，系统能提供对具体单位、考核指标、考核内容的考核计算公式设定；数据采集功能主要是提供数据项的采集和数据项来源的采集方法的配套设置，数据项根据考核公式来分析，并能提供配置项、数据采集项两种类型。



2. 指标浏览

指标配置以后，各单位可随时查看相关指标，方便了解工作重点和考核重点。



3. 数据录入

数据录入平台，是业务处理的集中展现，向全区各责任单位提供考核指标、业务内容录入的通道。数据录入平台主要提供考核责任单位的工作完成情况的数据填报功能，以及考核指标的批量上传等功能。同时，数据输入还包括第三方评价得分、综合性加减分评定、领导评分等与绩效体系相关的输入功能需求。其中，业务数据输入功能主要是面向全区各责任单位，提供工作过程和结果情况的填报。同时，它允许对特定内容输入带格式的文字，并支持附件上传功能，以起到完善业务内容的作用，并使业务结果或结论都能得到体现。数据的录入由责任单位上报后，经过认定单位审核通过后进入系统算分。第三方得分主要是对第三方评价的结果进行数据录入或直接通过系统接口导入数据。综合性加减分评定则是由系统实现对部门的综合加减分过程记录和算分的过程。全局综合性加减分标准由江汉区绩效工作专班制定，有资格获得加分因素的部门需要在绩效目标考核期间向绩效工作专班提出书面申请，并提交相关纸质、声像和视频证明材料，由工作专班统一汇总报绩效工作领导小组审定后，直接计入本单位总分；有减分行为的，由有关部门向工作专班提出扣分建议，报领导审定，直接在本单位总分中扣除。



4. 预警催办

系统会自动对考核周期内未完成考核进度的责任单位，以消息和邮件的形式进行提醒和催办。



5. 数据统计与分析

数据统计与分析,是业务工作数据和完成进度的统计体现,包括各单位录入的业务数据的统计查看、部门绩效目标完成进度的考评和得分计算,它还提供了各业务责任单位对数据进行各种预置的横向、纵向对比分析和趋势分析的功能,以实现对各单位工作完成情况的掌握。其中,业务数据统计功能是指面向全区各考核责任单位,提供各单位业务数据的统计和查看。统计表单中可根据具体单位的需求实现数据排序、统计时间段内的数据需求、多附件浏览查看等功能。此项统计主要反映工作完成的程度,是一个量的统计。得分统计功能是指面向全区各考核责任单位,提供各部门的绩效目标得分对比统计,并可划分为基本工作得分、第三方评价得分、综合性加减分、领导打分四类,方便对比查看。系统能对指定单位的基本工作得分进行分解,并列出加分和减分的考核内容条项,对正常的工作得分和工作中的薄弱环节得分进行分别显示,以便于工作的检查和管理。此项统计主要反映工作完成的效果和质量,是一个质的统计。横向数据对比分析是指通过平台汇集兄弟城区相关指标进度情况并进行数据分析,对比相关指标的排名、进度和趋势等情况,从而为绩效管理和领导决策提供支持。



6. 数据展现

数据展现功能提供了一个直观的图形化平台,以丰富的数据表格、图形展现等形式,直观、详细地展现绩效考核的情况和结果等各类信息,为结果查看、工作汇报、分析查询提供功能支撑。它能以图形化的方式,展现江汉区 KPI 的完成情况,便于考核管理部门与领导比较直观地掌握全区总体工作进展情况;以图形化和列表方式,展现江汉区各考核责任单位总体得分和指标完成工作进展情况,包括各绩效得分及其分项构成(基本工作得分、第三方评价得分、综合性加减分、领导直接打分)等情况;以图形化和列表方式,展现江汉区各考核责任单位的各项考核指标及其工作重心;以图形化和列表方式,展现江汉区各考核责任单位的各项考核内容及其权重分配,同时列出该部门对应考核内容的实得分、应得分。

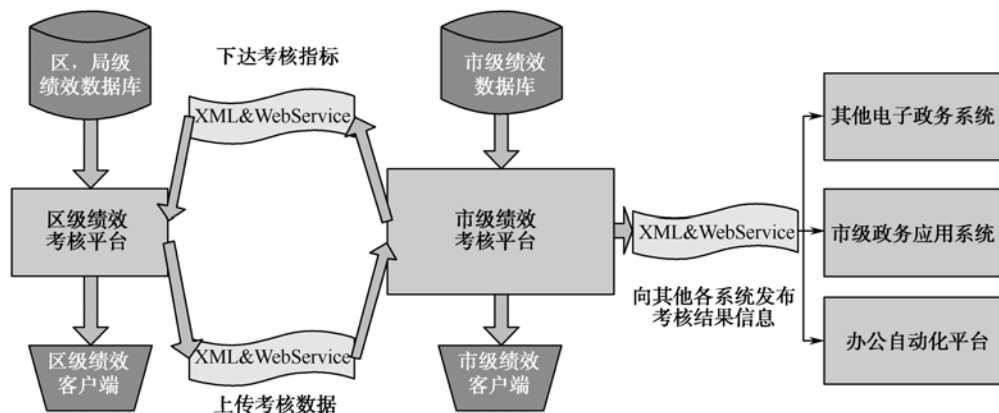


7. 系统管理

系统管理提供基于系统应用的组织结构管理、人员管理、权限管理、日志管理、系统配置等功能。

同时,由于江汉区电子绩效考核系统要求能够与现有市级绩效考核管理系统进行无缝对接,以及数据采集和数据同步,因此,还需要保留支持与业务系统进行数据交换的接口。《绩效考核数据交换接口标准》使武汉市江汉区绩效管理系统与其他应用系统之间的数据交换接口能有标准可循,该数据接口采用 XML 标准及 Web Service 接口。具体数据接口和运作流程如图 11-2 所示。

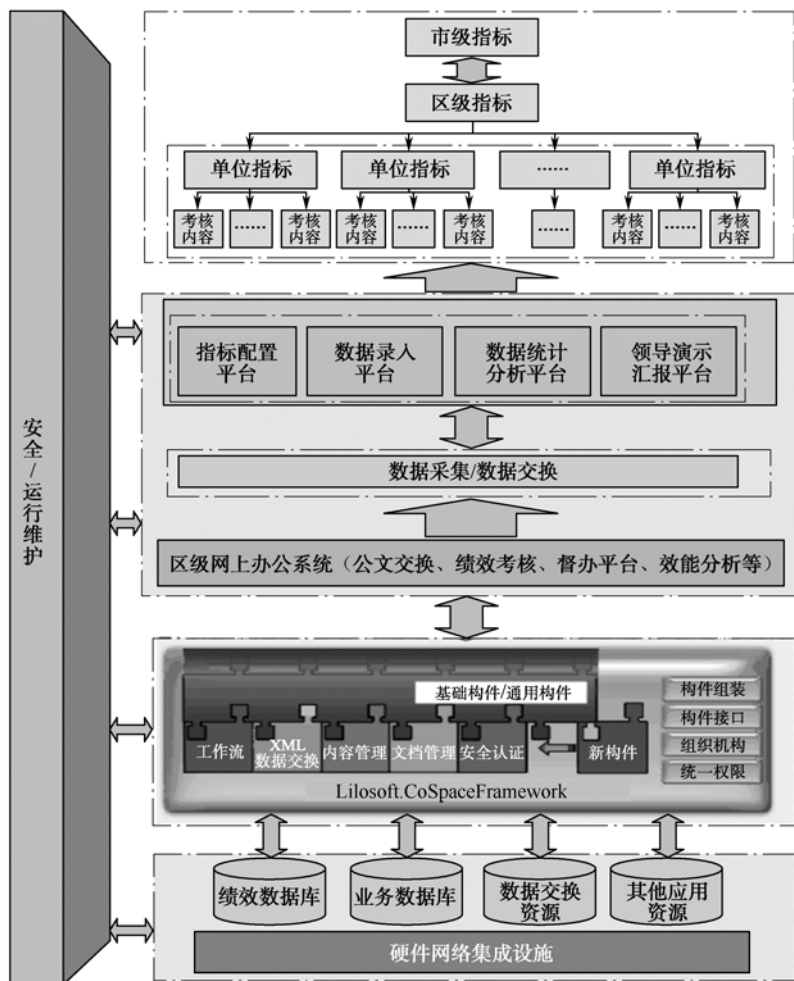
绩效考核管理系统数据接口功能说明主要是区、局级绩效考核管理系统,以及其他应用系统与市级绩效考核管理系统之间的数据交换的功能说明。接口采用 XML 标准及 Web Service 接口,其实现细节由绩效考核平台相应的 SDK 提供,市级绩效考核平台通过 Web Service 接口向区、局级绩效考核平台下达考核指标,而区、局级绩效考核平台通过 Web Service 接口向市级绩效考核平台上传每个考核周期的得分数据,经过系统处理后,最后向其他系统发布考核结果的统计信息。



资料来源：武汉力龙数码信息科技有限公司，武汉市江汉区绩效管理系统建设项目，2008 年。

图 11-2 汉江区电子绩效考核系统数据接口及运作流程

通过上述实施内容的落实，最终形成江汉区绩效管理系统应用体系，如图 11-3 所示：



资料来源：武汉力龙数码信息科技有限公司，武汉市江汉区绩效管理系统建设项目，2008 年。

图 11-3 江汉区绩效管理系统应用体系图



三、政府绩效管理总体成效

江汉区政府计划通过 4 个月的开发和测试运行,围绕大力提高全区行政绩效这条主线,形成具有创新特色的绩效电子系统,取得阶段性成果。时至今日,武汉市江汉区绩效管理电子系统的建设意义是不容置疑的,主要体现在以下几方面。



1. 增强领导对目标的掌控能力

通过对绩效目标完成情况的实时分析,可及时调整工作的重点,预防“年终算总账”的情况发生,保证全面、均衡、有序、可控地实现年度工作目标。



2. 提高行政绩效水平

绩效管理系统对各单位的工作实时进行量化,使部门间的工作有了可比性,从而促进各单位各部门相互竞争与协作。通过引入历史数据和同类部门工作情况,确立奋斗目标。探索将部门预算、编制管理与绩效工作相结合,进一步挖掘各部门工作潜力,激发各部门员工的工作积极性。



3. 使管理更顺畅

应用该系统,可在单位内部形成一个畅通的业务工作处理、绩效考核评估的流通环境,提高整体管理水平,为领导决策提供支持,对各部门、人员的工作进行较为公正的评价。



4. 使工作更透明

绩效管理系统对各项工作要求是公开的,各部门目标的执行过程是透明的,工作结果和评价更加及时、公正、全面,便于各单位更好地接受监督,从而进一步改善本单位绩效。



5. 整合数据资源为领导决策服务

通过绩效考核系统对各类工作过程数据和信息资源进行数据采集、分类整理、汇总分析,从而为领导决策提供服务。

第三节 南宁市政府绩效管理信息系统

一、政府绩效管理背景

南宁市毗邻粤港澳,背靠大西南,面向东南亚,是连接东南沿海与西南内陆的重要枢纽,是大西南最便捷的出海通道上的枢纽,也是西部唯一的近海省会城市。中国—东盟博览会每年在南宁市举办,使南宁市成为中国对外开放的前沿城市之一。全市户籍人口 648.85 万人,其中市区人口 244.1 万人。南宁市聚居着壮、汉等民族,其中壮族人口约占全市总人口的一半。



全市各族人民和睦相处，具有多姿多彩的民族风情和历史悠久的民族文化，以及开放、宽容、创新的文化氛围。南宁市辖兴宁、江南、青秀、西乡塘、邕宁、良庆 6 个城区，武鸣、横县、宾阳、上林、马山、隆安 6 个县。全市总面积 22112 平方千米，市区面积 6559 平方千米，建成区面积 150 多平方千米。2009 年全市地区生产总值达 1492.38 亿元，比上年增长 15%，增速比全国高 6.3 个百分点。

2010 年，南宁市政府决定建设由“十个系统、一个中心”构成的机关绩效综合管理信息平台，在全市全面推行绩效管理，打造高效透明的政府管理模式。

南宁市具有推行机关绩效管理的良好基础。从自治区层面来看，广西十分重视推进全区政府绩效管理工作的创新。2009 年，广西壮族自治区党委政府即选择南宁等 8 个市，以及自治区发改委等 17 个直属部门（单位）推行机关绩效考评试点工作。从南宁市自身来看，市委、市政府高度重视绩效考评工作，2009 年南宁市被选为试点后，南宁市委、市政府及时成立绩效考评领导小组。经过多年的探索与尝试，南宁市目前的机关目标管理已经成熟。另外，南宁市近年来大力推行信息化战略，目前已拥有覆盖全市四大班子的电子政务网络平台，拥有一批政务应用系统，搭建了基础的数据共享与交换平台，其信息化建设基础良好。

不过南宁市的绩效管理工作仍然具有进一步提升的空间。例如，存在信息孤岛现象，以“数字城管”为代表的各种管理系统的信息仍需要进一步整合以提高政府信息资源的利用效率。这些成为南宁市绩效考评模式更为充分地发挥作用的制约因素，迫切需要寻找突破口以激发绩效管理工作的活力。为此，南宁市政府决定将各个绩效管理信息系统进行对接，建设由“十个系统、一个中心”构成的机关绩效综合管理信息平台，在全市全面推行绩效管理，打造高效透明的政府管理模式。

对于对接前南宁市绩效管理存在的主要问题，可以具体概括为以下几点。



1. 绩效管理中存在“信息孤岛”^[1]现象

网络建设上的独立建网、联网，应用系统建设上的独立开发，开发软件和信息资源建设上的信息割据及分散管理都是信息孤岛的具体表现。这样造成了大量资源的浪费的同时，也使电子政务建设不能实现应有的效益，影响了政府整体效能的提高。南宁市虽然建立了一整套覆盖全市四大班子的电子政务网络平台，拥有一批政务应用系统，但由于这些系统实质上是在各级政府、不同部门中零散进行的，并且各自起步的条件、时间不同，其建设形成条块分割、各自为政的局面。这样的电子政务建设缺乏统一规划，更谈不上有人来组织统一的建设标准，所进行的都是“独立的建网联网”，这样就造成了目前的“信息孤岛”局面，在绩效管理方面显得较为混乱。



2. 政府信息资源的利用效率偏低

由于缺乏统一的组织与配置体系，造成了政府信息资源中不同的信息发布者的信息重复率高。南宁市虽然信息化基础设施建设良好，各单位均建有自己的政务系统和绩效管理系统，但是其所产生的数据和信息却互不共享，也没有统一的标准。对于不同的单位，信息发布者的

[1] 经济学家吴敬琏先生对“信息孤岛”是这样定义的：各级政府盲目地推进电子政务，造成各自为政、自成一体、不联不通，没有有效整合，并最终形成一个个信息孤岛。



信息重复率高,往往找不到自己所需的信息,从而造成了有价值的信息资源得不到应有的利用,而大量重复、单一的信息资源也占用了宝贵的网络空间。这也是需要进行绩效管理信息系统对接的主要原因之一,只有建设统一的机关绩效综合管理信息平台,并且规范信息发布、交流的方式,规范绩效管理的指标体系,避免重复浪费的信息,才能够充分利用现有的信息化资源,达到透明化管理的目的。

二、政府绩效管理系统体系

针对之前南宁市绩效管理中存在的一系列问题,并经过对上海、浙江、山东等地的考察后,南宁市政府最终决定南宁市机关绩效综合管理信息平台由“十个系统、一个中心”构成,并计划用两年时间分三期建设。在这个绩效综合管理信息平台中各子系统相互联系,相互支撑,形成了决策、执行、监督、评价“四位一体”的机关绩效管理体系,从而解决现有系统对接难、“信息孤岛”等问题。

在这个系统中,执行体系由部门绩效管理考评系统、重点项目督查管理专项考评系统、领导班子领导干部绩效管理考评系统、市直机关公务员绩效管理考评系统构成。

监督体系由党风廉政建设与反腐败工作绩效管理专项考评系统、财政投入项目资金监察管理系统、廉政预警信息管理系统、信访跟踪处理管理系统构成。

评价体系由百姓满意度培育系统构成,通过整合百姓与政府沟通的各种渠道信息,保证百姓多渠道、全过程参与和监督政府事务,并将百姓评议投诉情况纳入绩效考评,全面提高百姓满意度,形成建设社会主义民主的有效机制。

决策体系由领导全局信息管理系统构成,为领导构建全市政务管理指挥沙盘,整合各类工作信息,消除“信息孤岛”,并实时展现各项工作开展情况,做到见事早、决策准、行动快。

政务信息数据中心则对绩效管理数据与现有业务系统数据进行有机整合,全面集成与管理政务信息,为开展绩效考评与领导决策提供准确数据,以提高南宁市信息资源使用效率。

在对接过程中,最重要的是如何形成科学规范、统一的绩效指标体系,而南宁市指标制定工作的科学、规范、细致程度在全国亦很少见。南宁市高度重视该项工作,工作组花费几个星期的时间对《中共南宁市委常委会 2010 年工作要点》、《南宁市 2010 年政府工作报告》、《中共南宁市委关于实施科学发展三年计划的决定》、《中共南宁市委关于加快建设区域性国际城市和广西“首善之区”的决定》等三十多项党委政府文件,以及车荣福书记《深入学习实践科学发展观推进区域性国际城市建设》、《推动南宁科学发展建设广西“首善之区”》等重要工作部署文件进行了逐条逐句的梳理、分解,最终建立起符合南宁市科学发展规划战略要求,全面涵盖经济、社会、民生等各方面近 500 条重点工作的目标集,为审核各部门指标和保证南宁市重点工作的落实提供了重要依据。

在具体指标的制定方面,按照“工作类别”、“工作大项”、“考核要点”、“具体内容”四个等次将指标分为一、二、三、四级,确保指标细化至可落实的层次,将自治区、南宁市的战略目标和重点工作层层分解到部门、个人,保证全区、全市“一盘棋”。指标在设置时尽可能规范,设置过程中确定了不同类型指标的表达式,每项指标均明确了考核方式、考核主体、考核标准、统计口径、数据来源、计分方法等 9 个维度的内容,并且为实现政府工作内容的模式化、标准化表达,工作的完成标准尽量采用量化和可判定的形式。在指标确认过程中,相关部



门与专家组织了数次大规模的机关绩效指标对接辅导活动，上下进行多次沟通，前后举办 18 场绩效管理培训动员会、59 场部门上门对接会，对接辅导 760 人次，对 2400 多项指标进行修改，组织 9 个重点部门对 97 个机关部门的绩效指标集中审核，对 6 县 6 区进行 120 人次全面对接，共形成绩效工作内容指标 4713 项。通过以上工作，各部门机关、区县对全局工作认识统一、责任明确、主动承诺，形成了全市同心、共谋发展的良好氛围。

2010 年 9 月 16 日，南宁市机关绩效综合管理信息平台（一期）上线运行启动仪式在南宁市信息大楼隆重举行。经过近半年的紧张工作，平台建设的一期工作已顺利完成，部门绩效管理考评系统、重点项目督查管理专项考评系统、财政投入项目资金监察管理系统与领导全局信息管理系统四个系统正式上线运行，标志着南宁市由“十个系统、一个中心”构成的全面绩效管理体系的建设迈出了实质性的一步。

在项目前期的工作成果中，科学规范的绩效指标体系形成机制是南宁市绩效管理工作的一个大亮点，这项工作使全市的战略方针实现了“看得见”、“摸得着”和“管得了”，为保证“事事有人做、件件能落实”打下了坚实的基础，为推进自治区党委政府提出的“工作落实年”活动提供了有效保障。

重点项目督查管理专项考评系统、财政资金投入项目监察管理系统的建设是南宁市做出的重大管理创新之举，这两个系统支持领导在线监控项目进展与资金走向，实时把握重要工作动态，及时发现问题加以解决。后者还支持项目资金流转信息公开，鼓励公众参与监督，促进了透明政府的建设。

领导全局信息管理系统又被形象地称为“领导驾驶舱系统”，可为领导全面把握工作进展、推动各项工作落实提供有效帮助。该系统可以在线采集各信息系统中及领导关注的信息，并以图形、表单等形象的方式展示在领导桌面或大屏幕上，为市领导及时决策提供数据支持。领导可以按照信息类别进行实时查询，如区域经济社会发展情况、重点项目进展情况、各单位和干部绩效情况、百姓呼声和舆情情况等。此外，系统还支持下级上报专项工作报告或信息，领导可以在线批阅或直接下达工作指示。领导驾驶舱系统可以有效消除“信息孤岛”，构建起全市政务管理指挥沙盘，确保领导实时掌握各类政务信息，做到见事早、决策准、行动快，使领导可以“运筹于帷幄之中，决策于沙盘之上”。

2011 年，“群众满意度培育系统”和“党风廉政建设责任制考评系统”作为南宁市“十个系统、一个中心”机关绩效综合管理信息平台二期工程上线运行。这标志着该市反腐倡廉工作信息化建设取得突破，为提高全市反腐倡廉科学化水平提供了技术支撑和服务平台。

“群众满意度评价网”作为“群众满意度培育系统”的子网站，于 2010 年 6 月启动研发，是南宁市建立以“群众评价”为导向的新型政府绩效评估机制的有益探索和实践。“党风廉政建设责任制考评系统”于 2010 年 9 月启动研发，引入绩效管理方法，借助信息化手段和网络技术实现党风廉政建设责任制工作在线过程监控和考评，构建党风廉政建设责任制工作信息数据库。

一期、二期上线运行的系统与后期仍将陆续建成的几个系统一起，为南宁市实现跨越式发展，实现建设区域性国际城市和广西“首善之区”的战略目标提供了强大助力。



三、政府绩效管理系统总体成效

南宁市机关绩效综合管理信息平台自 2010 年开发完成并投入运行后,已经产生了良好的社会效益,主要可概括如下。



1. 整合工作便捷科学

该平台运行后,南宁市各级政府机关基本上做到了“一个口一条线”,各系统整合良好。各单位年底再也不需要根据不同的考核内容来准备材料。同时,考核部门可以通过机关绩效管理信息平台上网查看项目的计划和进度,大大地降低了办公室的工作量。

机关绩效综合管理信息平台另一个显著的优点是在降低各个单位年底考核的工作量的同时,可以保证绩效考评的公平、公正。相对于以前年底各单位“看材料定效果”,把各项目的进度输入信息平台,所有人的成绩一目了然,比人为的考核更为便捷和科学。

从目前运行效果上来看,信息平台可以迅速方便地将每个科室每年的工作计划汇集到办公室,有利于领导对工作计划、目标进行汇总和下达任务。此外,由于信息平台采用了先进的科学技术,这样让机关领导对工作的时间节点、进度可以有清楚、具体的了解,各个流程也把握得较准,从而避免了过去那种无法按时完成任务而将某个单位“一棒子打死”的状况。



2. 增强考核主管部门的服务意识

在机关绩效综合管理信息平台中,不仅设置有政府监督体系,还有百姓满意度培育系统。通过整合百姓与政府沟通的各种渠道信息,保证百姓多渠道、全过程参与和监督政府事务,并将百姓评议投诉情况直接纳入绩效考评。

同时,市机关绩效综合管理信息平台的上线运行让企业对象可以通过平台监督政府单位服务工作,如对企业资金的公平分配、防止腐败问题等。通过平台也能清晰地了解政府单位对服务对象工作的开展情况,可以了解对企业服务的过程,对存在的问题也可以及时反馈给相关部门尽快改进和解决,以提高政府机构的工作效率。

第四节 青岛市政府绩效管理

一、政府绩效管理沿革

青岛市位于山东半岛南端、黄海之滨,东北与烟台市毗邻,西与潍坊市相连,西南与日照市接壤。青岛市是全国 15 个副省级城市之一,国家 5 个计划单列市之一。青岛市域面积 11282 平方千米,其中市区面积 1471 平方千米。2010 年第六次全国人口普查全市常住人口为 871.51 万人,其中市区人口为 371.88 万人。青岛市是我国东部沿海重要的经济中心城市,其所在的山东半岛经济区(8 市)经济总量高达 2.6 万亿元。2010 年,青岛市完成地区生产总值 5666.19 亿元,居全国第 10 位,山东省首位。



青岛市以“科学民主的目标化决策机制、责任制衡的刚性化执行机制、督查考核的制度化监督机制、奖惩兑现的导向化激励机制”为核心目标的绩效评估体系作为政府目标管理的典范而受到广泛关注。其政府绩效管理从 1998 年开始,在十余年中历经了一系列的沿革。可将青岛市政府绩效管理的发展历程分为以下几个阶段。



1. 第一阶段: 引入目标管理

从 1998 年开始,青岛在全市各级机关和部门将西方先进的管理理念和方法移植过来,推进中国党政机关的目标管理^[1]。青岛市在 1998 年下发了《关于加强目标责任制管理的意见》,开始实施目标责任制评估。目标责任制的实施标志着青岛市政府迈出了探索政府绩效评估进程的第一步。

青岛市委市政府在 2000 年 11 月着手进行全市政府机关的创新改革。2001—2002 年,青岛市政府提出并实施了以“转变职能、规范审批、政务公开、依法行政、效能监督”为重点、以“政府提速”为主线的“五项系统工程”,推进政府绩效管理改革,从“全能政府”向“有限政府”转变。在深化“五项工程”的同时,青岛市委领导同志在 2002 年提出了创建“学习型、创新型、竞争型、服务型”机关的要求,并在全市进行动员活动。通过将目标管理与督查工作、干部人事制度改革相结合,青岛市最终建立起了以“领导责任与利益制衡机制、全方位目标管理机制、常规监控与考核机制、多层次激励与约束机制”为核心的四位一体的推进工作目标落实的新机制,即“目标责任制”管理模式,被中央办公厅领导赞誉为“青岛模式”。青岛模式是目标责任制的典范,其理论基础结合目标管理理论,构建政府绩效评估体系,使政府绩效评估一方面具有实践的可行性,另一方面符合政府管理的基本目标。



2. 第二阶段: 将目标管理拓展为目标绩效管理

2003 年青岛市第一次将“三个文明”建设一起纳入目标考核,将目标管理拓展为新的目标绩效管理考核体系并组织实施,青岛市目标绩效管理考核创新经验受到了上级领导和主管部门的充分肯定。目标绩效管理考核工作借鉴国际上绩效管理前沿的理论和经验,建立了创新的目标机制、督查机制、考核机制和激励机制,同时引入企业管理的先进理念和方法,在组织体系、目标体系、考核体系和考核结果的使用等方面进行进一步的创新和完善。考核工作共分为组织动员和单位自查、学习、掌握规则、考核确认、综合评估、审核、审定等阶段。

在进一步的改革中,青岛市将机关建设向处室延伸,在市委会议上提出了加强以“廉洁高效、公正”为重点的机关处室建设,将机关建设重心下移,夯实机关建设基础。与此同时,更加注重提升机关的执行力,建立“科学民主的目标化决策机制、责任制衡的刚性化执行机制、督查考核的制度化监督机制、奖惩兑现的导向化激励机制”,从而大大提高了机关效能,有力地促进了上级决策部署的贯彻落实。通过一系列的措施,青岛市的机关作风得到了明显改善,工作效率和服务质量显著提高,同时也推动了经济和社会各项事业的快速发展。

[1] 目标责任制理论在我国始于 20 世纪 80 年代中期,是国际流行的“目标管理”(MBO)技术在我国の変通应用,其特点是将组织目标分解并落实到各个工作岗位,目标完成情况考核也相应针对各个工作岗位进行评价。其最初的主要表现形式是“目标管理”,具体环节包括组织目标的确立、组织目标的分解、岗位目标的设定、目标进度的定期检查、目标最后完成情况的考核、新目标的设立等。



3. 第三阶段：建立高绩效管理平台

2005 年，青岛市委、市政府确定了“创建高绩效机关，做人民满意公务员”的机关建设目标，制定了《关于深入开展“创建高绩效机关，做人民满意公务员”工作的意见》，全市各级机关和公务员按照创建高绩效机关的要求，引入和实施平衡计分卡等先进管理技术，强化公共管理职能，努力提供更好的公共产品和公共服务。在 2005 年 3 月 17 日中科院举行的《2005 年城市竞争力蓝皮书》首发暨 2005 年中国城市竞争力研讨会上，青岛的政府管理竞争力在全国各城市中排名第五。

从 2006 年 6 月开始，青岛市工委机关与北京慧创科技有限公司合作，开发在线平衡计分卡管理系统——高绩效管理平台，对战略执行情况全部实现动态化管理。工委机关所有的日常管理、公文流转、年终考核、战略重点进展、个人工作日志、处室周例会纪要、工委月例会纪要等全部通过计算机局域网进行公开，提高了工作效率，降低了行政成本，开辟了党政机关加强绩效管理的新模式。



4. 第四阶段：2009—2010 年，为进一步完善阶段

这一阶段完成的主要工作有：

① 完善考核分组。将考核对象分为六个大组，分别是十二区市、党群法检机关、市政府部门、市人大机关、市政协机关和市民主党派工商联机关。

② 完善考核机构设置。在新的考核分组基础上，确立了在市委统一领导下，由青岛市委办负责牵头抓总，对十二区市的考核由市考核办组织，对党群法检机关的考核由市委办公厅组织，对政府部门的考核由政府办公厅组织，对市人大机关的考核由市人大常委会党组组织，对政协机关的考核由市政协党组组织，对各民主党派、市工商联机关的考核由市委统战部组织。

③ 完善考核指标体系。对十二区市设置了经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态建设、党的建设、综合评议及专项监控八个一级指标，在每个一级指标下又设置若干二级指标。同时，对党群法检机关设置了业务职能工作、日常监控、综合评议及专项监控四个一级指标。对政府部门设置了目标考核、履行行政职能、综合评议和专项监控四个一级指标。



5. 第五阶段：自 2011 年开始，对考核工作进行了新的较大调整创新，尚未进入实践

2011 年 5 月，青岛市委、市政府颁布了《关于建立健全促进发展方式转变绩效考核监督体系的意见》，对 2011 年的绩效考核工作做出了新的部署，对以往的绩效评估体系中的指标设置及权重做了重新规定。对十二区市设置了经济社会生态、公共目标、综合评议和追赶目标四个一级指标，对党群法检机关设置了业务职能工作、公共目标、综合评议三个一级指标，对政府部门设置了工作目标、履行行政职能和综合评议三个一级指标。

二、政府绩效管理制约因素分析

在开辟绩效管理“青岛模式”的同时，青岛市政府绩效管理也存在一些问题，具体表现为绩效考核存在体制性制约因素。政府绩效考核作为一个舶来品，有着深刻的西方自由民主的理论痕迹，我国地方政府出于管理上的问题将其引入，并进行了探索，在形成了比较成熟的管理



模式的同时也产生了理论与中国现实不适应的问题,考核实践出现了与理论设想偏离的情况。这些问题的解决单纯依赖考核理论自身的突破是不行的,还必须借助行政管理体制改革的进一步深入。

我国政府的绩效考核是从地方发展起来的,人事部虽然立项研究我国地方政府绩效评估体系,但不过是对以往干部考核制度的修订,而且仍停留在理论探索阶段。真正产生效果的,还是地方所做的探索。由于这些探索的地方色彩浓厚,因而只能是在现有的体制下的修订,而不可能对政府管理体制产生决定性的影响。

青岛市绩效考核存在的主要体制性制约因素如下。

① 绩效考核是政府现有职能的延伸,而并非政府职能的再造。政府绩效评估体系的前提是政府部门合理定位自身角色,明确分内的中心工作。但现在建立的绩效管理机构,并不是根据绩效管理的职能建立的新的机构,而是原有一些党政机构的延伸,因而绩效管理的职能也必然要与部门原有的职能进行融合,如与督查工作相结合,成为督查工作的一部分。绩效考核虽然由此获得了更大的权威性,但是也必然会对部门的原有职能产生严重依赖,缺乏自身的明确定位。

② 注重操作环节,轻视价值确定环节。绩效考核虽然追求量化和科学化,但实际上也存在着价值选择的问题。首先表现在制定指标体系的大框架时,如何确定政治、经济、社会等指标的比重;其次在吸收不同的主体参与评价时,如何确定不同主体的份额;最后在结果的使用上,追求的是一时的效率提高还是政府的持续改进。这些问题都超越了绩效考核理论的技术手段,依赖于考核主体的价值选择。但是现在的考核过于注重操作环节的细节,在价值选择阶段往往依赖于惯例或者上级的部署,整个评价过程缺少坚实的价值基础,在获得考核对象和人民群众的认同上存在难点。

③ 评估的基础不是制度的权威性,而是领导人的权威性。这几年绩效考核工作取得的一定的进展与一些有远见的地方领导人是分不开的,他们意识到传统行政模式下,无法改变机关的陋习,因而大力推进西方先进的绩效考核制度。为了加大考核力度,许多地方领导人亲自兼任考核委员会的主任,这充分表现出改革的决心和意志力。但由此推进的绩效考核也带有较多的“人治”因素,缺少制度化的依据。青岛市目前开展的绩效评价试点,尚无法律保障。以财政支出绩效评价为例,目前还没有一部全面、系统、规范的财政支出绩效评价的法律、法规。相关的一些规定散见于《预算法》中,缺乏完整性、系统性。而由多部门联合发布的《财政支出绩效评价试行方案》虽然规定了方案的主要目的、基本原则、工作方法、工作程序、指标体系等重要内容,但对被评价方没有严格规定其责任、义务和处罚条款。所以《财政支出绩效评价试行方案》虽然性质上是法规,但内容不完备,缺少了相应的责任义务这一非常重要的内容,因而绩效评价工作缺乏法律约束和制度保障。

针对青岛市政府绩效管理中存在的问题,其进一步完善政府绩效管理的主要措施如下(彭兆祺,2008)。

① 建立地方政府绩效管理的法律保障制度。立法支持是绩效管理推进的制度基础,也是政府绩效管理制度化的重要组成部分。目前我国地方政府绩效管理没有国家立法保障,也没有规范的实施程序。地方政府各部门开展的绩效管理活动多数是处于自发状态的专项行动,具有不可持续性。同时,其绩效管理内容和侧重点差别很大,缺乏统一规划,评估指标有限,评估程序和方法有很大的随意性,相当一部分是流于形式,难以客观、全面地反映各地方政府行政



管理的绩效状况。青岛市政府可以通过制定实施《政府绩效与结果法案》、《市政管理法》、“政府部门财政支出与服务质量评议会”等,使政府绩效管理拥有法定要求,以法的力量来推动地方政府行政管理改革。

② 创建政府管理理念。国外地方政府的绩效管理理念的发展从“效率至上”到“效益”、“顾客满意”和“公正”都是顺应社会发展趋势的科学的行政理念。目前在绩效管理的主要指导思想上呈现出单一化趋势,如普遍性地单一追求经济增长指标,特别是引资和 GDP 的增长率指标,搞政绩工程,从而易导致决策的严重失误。实践证明,这样的政府行政理念给社会造成了不可挽回的巨大损失。现阶段中央政府已经明确提出构建和谐社会的理念,提倡科学发展观,在关注经济发展的同时还应该关注环境保护、社会和平、民主、秩序、服务的全面、协调、可持续发展,关注公共服务与人民群众的满意程度。为此,青岛市政府科学、合理的绩效管理价值取向应该是构建和谐社会,在发展经济的同时实现科学发展观及社会可持续发展,提高公共产品和服务质量及人民满意程度。当前青岛市政府必须树立三种管理理念:服务理念、责任理念和效能理念。

③ 创立政府绩效管理机制。把“服务质量”作为考虑绩效问题的基础,重视管理和服务的效果,注重绩效评估目标和标准的设立,通过建立一套政府绩效的监督体系和评估机制,为政府管理的有效性奠定基础。应该借鉴西方政府绩效管理重视结果、重视成本效益核算的做法,实施持续性的绩效管理。青岛市政府绩效评估要定性与定量相结合,对任何工作,既要研究“政府是否应该参与”、“程序是否合理”、“环节可否省略”,还要研究“需要多少时间、人力、成本”、“效率可以提高多少”,从而真正降低成本。在政府绩效评估主体方面,要实现由政府自我评估向社会公众评估的转换,即评估政府管理绩效的优劣,要考察政府所做的工作在多大程度上满足了社会公众的需求,不能由政府自己给自己打分评估,让社会公众的满意原则成为政府管理绩效评估的最终尺度。

④ 构建合理的地方政府绩效评估体系。绩效评估最终要用量化的综合指数来反映政府相关部门的绩效情况,因此必须建立量化的、可操作性强的绩效评估体系。政府的绩效最终取决于每位工作人员的绩效。我国各级政府都在积极探索一套新型的公务员考核办法,如加强平时考核、强化年终考核等,但从实践看还存在测评打分不精细,指标分解过粗,打分主要凭同事间的印象,测评的主观性较强等缺陷。因此,青岛市政府对公务员的考核,要根据德、能、勤、绩全面考核的要求,根据不同的岗位、不同的职责、不同的任务设计相应的考核指标,科学确立指标的权数。在各项指标中,要加大绩效的权重,突出业绩导向;同时对绩效的评估,不仅要考虑绩效的数量和质量,而且要考虑完成工作的时间和水平。在此基础上,建立健全激励约束机制,将激励约束落实到个人发展、业务成就、收入报酬等各方面。

⑤ 建立多元化的绩效评估主体。可以借鉴国外 360 度评估方法,选择绩效行为者自身、上司、客户、同事、独立的第三方等作为绩效评估的主体,这种多角度的评估更能真实地反映其绩效水平。将绩效活动的直接或间接受益者或控制者,对绩效评估的内容较为了解和熟悉,具备客观、公正的意识作为确定评估主体的基本条件。同时,政府的绩效评估主体离不开其“客户”——社会民众的参与,民主主义的绩效观是有效开展政府绩效评估的必要条件。青岛市政府应以顾客为中心,以顾客的需要为导向,树立公民取向的绩效观。建立内部和外部评估的双向推动模式,不仅包括政府部门,而且企业、公众、社会中介、专家也都要成为政府绩效评估的主体,从而实现评估主体的多元化。这样就会使政府从内外两个角度、多重视角来审视自身



的绩效,使政府行政过程置于全社会的“阳光监督”之下,既有利于保证评估的客观性和公正性,也能极大地促进政府各项工作的改进。

⑥ 健全政府的绩效激励和信息交流机制。绩效管理是一项系统工程,系统各组成部分是密切联系、相互促进的。在国外,各级地方政府通过实行一系列改革措施,推动了以公共责任和顾客至上为理念的绩效管理制度的运用和发展,具体做法包括:成本核算,加强财务控制,完善信息反馈,实行以绩效为基础的预算制度;改革公务员制度,打破统一的薪酬体系,推行绩效工资制和业绩奖励制等。借鉴国外先进绩效管理机制的经验,青岛市政府实施绩效管理首先要把绩效评估的结果与政府的预算制度相结合,通过多种渠道进行政府间的预算竞争;其次要把绩效评估的结果与政府内部激励制度有机结合,真正提高各级政府工作人员的积极性,进而提高政府工作效率。通过建立一系列同每个工作人员的自身利益密切相关的制度,包括薪酬制度、晋升制度、调配制度、培训制度、任免制度、淘汰制度等,充分调动个人的工作热情。另外,要建立物质与精神相结合、短期利益与长期利益相结合的激励机制。同时,政府绩效管理意味着各种信息在政府、社会公众之间的交流与沟通,而不仅仅是政府公共部门之间的交流和沟通。在政府公共部门之间、政府公共部门与社会公众之间进行的信息交流与沟通,主要包括:政府公共部门内部各种信息的传递与沟通,政府公共部门向社会公众传递的各类信息(如政府机构的组成、职能、办事规程、政策与法规、服务种类及质量、重大决策过程等),社会公众向政府公共部门传递与反馈的信息(如对服务种类和服务质量的要求、对服务的满意程度、对公共服务与资源的选择等)。没有完善的信息交流与沟通机制,也就没有政府绩效管理与评估。

⑦ 搭建地方政府绩效管理的辅助平台,将政府绩效管理与电子政务有机结合起来。地方政府绩效管理涉及一系列的行政体制改革,要求进一步转变政府职能,从“全能政府”中退出,按照“有所为、有所不为”的思路与原则,集中精力做好公共管理和社会服务工作,科学界定政府的基本职能,建立一个维护市场正常运行和为民众提供多元化服务的“有限政府”。同时要建立各级政府信息化平台,完善电子化政府。一方面,电子化政府的信息网络使行政信息的传递更为迅速及时,反馈渠道更为畅通,从而可以提高工作的效率。另一方面,电子化政府为政务信息的公开化、透明化提供了手段和途径,为公民广泛了解和参与政务信息、科学评价地方政府绩效情况提供了条件,为整个地方政府绩效管理的开展创造了良好的物质基础和制度环境。目前我国信息化程度还比较低,在实现向服务政府、责任政府、效能政府转变的过程中,青岛市政府应当把转换管理模式与运用先进的科学技术有机地结合起来,运用信息技术的手段和方式把先进的管理理念表现出来,构筑数字化政府,走向在线服务,同时这也是透明度原则提出的要求。

三、政府绩效管理目标考核系统

青岛市政府目标绩效评估主要采用了日常评估、内外评估和年终实地评估相结合的方式。一般评估程序主要包括以下环节:

- ① 上报确定指标数据。
- ② 日常审核备案。
- ③ 上报材料和数据。



- ④ 年终评估答辩。
- ⑤ 汇总数据。
- ⑥ 上报市委市政府，公布结果。

为全面落实科学发展观，进一步实现党委、政府工作创新，运用现代化管理手段推进考核水平、改进考核方式、突出查办效果、提高考核效率，根据青岛市考核委的实际需求，青岛市委市政府计算机中心开发完成了青岛市目标管理绩效考核系统（简称目标考核系统），并已投入实际运行（曲振，2008）。

目标考核系统开发工作是进一步完善“一网式办公”体系的重要环节，同时是一项覆盖面广、根据实际情况不断发展的应用级系统工程，其在开发过程中立足当前、着眼未来、统一规划、分步实施、注重实效，坚持了以下 6 项原则：

① 实用且先进原则。系统在保证实用性的基础上，尽量采用先进、成熟的技术，以保证系统的延续性和可持续发展。

② 高性能、易扩容原则。系统具有足够的处理能力，同时软、硬件系统的性能实现集群部署、负载均衡，能方便、快速扩容。

③ 易维护原则。作为一个跨部门、多业务、复杂的应用平台，需要充分考虑系统的可管理、可维护性，尽量简便易行，使用户也可以承担非关键、非核心的管理和运行维护工作。

④ 安全性、数据备份和灾难恢复能力原则。在网络、系统和应用方面采取多种安全防护手段的同时，系统应支持多种备份方式，提供多种备份策略，装有功能完善的备份软件；在灾难恢复上应提供负载均衡、远程容灾等方式，具备迅速恢复能力。

⑤ 可靠性原则。必须做到从系统结构、网络结构、技术措施、设备选型等方面综合考虑，不但要确保系统消除单点故障，而且可以充分应用高端集群技术实现软、硬件的对等冗余，保证 7×24 小时的不间断服务。

⑥ 满足培训需要原则。要建立规范的培训制度，编制深入浅出、规范实用的教材，确保应用人员能熟练地对系统进行操作及管理维护。

系统框架从系统构成的业务逻辑元素入手，采用多层体系结构，总体上分为数据层、业务逻辑层、表示层、客户端四个层次。整个架构以数据层为依托，以业务逻辑层为核心，通过表示层，全面为各层次客户提供高品质的客户端个性化服务。

目标考核系统分为 5 个子系统：考核上报子系统、动态考核子系统、汇总分析子系统、结果反馈子系统和体系设置子系统。



1. 考核上报子系统

考核上报子系统实现的是市直各单位按要求拟定考核目标并通过该系统向市考核委申报，市考核委在此基础上进行审定并反馈；各区、市考核目标由市考核委制定并下发；各市直单位、区、市定期定时通过考核系统上报各项考核目标的完成情况及重要贡献。具体包括：

① 目标上报。包括目标制定、目标调整两个部分。其中目标制定又包括目标分解、目标下发、目标拟定、目标审核（内部审核）、目标上报、目标审核（考核委审核）、目标调整、目标确认、目标入库 9 个环节（可根据具体情况采用以上环节）。

② 考核材料上报。被考核单位可以按照市考核委的要求随时上报考核材料。



③ 完成情况和重要贡献上报。按照市考核委的要求定期定时上报考核目标的完成情况和重要贡献，一般是每季度报一次，半年一督查，全年一考核，同时支持随时上报和督查考核。



2. 动态考核子系统

动态考核子系统主要由市考核委和考核单位使用，具体应用包括：

① 日常、专项考核和监督评议成绩。考核单位根据各考核项，对被考核单位进行日常、专项考核及监督评议，并应用目标考核系统记录考核成绩。

② 目标评审与打分。市考核委根据提报的考核成绩对各被考核单位年度目标进行评审、打分。



3. 汇总分析子系统

以各考核项的得分为基础，自动汇总、计算并输出考核成绩，按成绩对各市直单位、区、市进行排序和历史比较。具体包括：

① 分数汇总。以被考核单位为单位将各考核项的分数进行汇总。

② 成绩查看。以树状图的方式方便直观地按照考核成绩显示各被考核单位的考核成绩（有权限控制）。

③ 生成各类统计图、统计表。将汇总后的数据按照市考核委的要求生成各类统计图、统计表，便于查询和传阅。

④ 全市目标汇总、查看。显示全市工作目标完成情况，便于各单位之间相互学习、借鉴，更符合青岛市政务公开的要求。



4. 结果反馈子系统

将考核结果生成各类反馈表，向各市直单位、区、市进行反馈，同时可打印纸质文件用于存档。



5. 体系设置子系统

对目标考核体系进行整体设置，具体包括：

① 考核年度设置。设置当前考核年度，一年设置一次，设置后该设置以下所有设置都以该年度为准。

② 考核项的设置。根据各年度不同情况动态设置考核项，考核项包括三个基本项，分别为日常（专项）考核、年终考核（包括重要贡献）、监督评议。考核项的基本信息包括基本分、权重、分数上限、分数下限、考核办法。

③ 考核分组设置。设置考核的分组（共分为几组及相应的组名），便于分组管理。

④ 考核组长的设置。将被考核单位分组，每组由一个考核组长负责考核。

⑤ 考核单位的设置。按考核年度设置各考核项的考核单位，并且在设置考核单位时可以设置该单位是否可以设置该考核项的考核办法。

⑥ 被考核单位的设置。按考核年度设置被考核单位。设置的基本信息包括被考核单位（系统选人）、简称、组名（统一分组）。



⑦ 被考核单位不参与的考核项的设置。设置每个考核项是否有不参与考核的单位。

⑧ 计算公式设置。设置考核项的评分办法，先预设一些计算公式，可扩展。预设的计算公式包括直接打分方式、加/减分规则方式、等次算分方式、名次算分方式。

目标考核系统经过 2006、2007、2008 三年在青岛市全市范围内的成熟应用，在辅助青岛市考核委开展目标管理绩效考核工作中发挥了关键作用，充分满足了青岛市考核委对各区市、市直单位考核目标完成情况的定期掌握、随时督查及计算汇总、统计分析的要求。应用该系统在保证考核成绩精确性的前提下，大幅度减轻了工作人员的负担，其中考核成绩计算与汇总时间由系统应用前的 45 天缩短至 5 天，考核成绩统计与发布时间由系统应用前的 15 天缩短至 1 天；同时在一定程度上减少了人为的干预，使青岛市目标管理绩效考核工作更加规范、准确、科学、便捷。另外，还专门为市领导开辟了查看考核结果的直接通道，极大地方便了领导决策，从根本上实现了青岛市目标管理绩效考核工作的变革与创新，得到了市委秘书长办公会的充分肯定。

四、政府绩效管理系统总体成效

总结青岛模式的基本特点与主要效益表现为以下几点。



1. 绩效评估目标设定和内容充分扩展，突出加快转变经济发展方式的导向

充分体现科学发展观和正确政绩观的要求，围绕全市大局，突出考核重点，将主要经济、社会、生态指标和重点业务工作目标作为关键绩效指标（KPI），以考核引导、激励科学发展。区市考核在优化以往“六个建设”为主体考核框架的基础上，提炼出以“经济社会生态指标为重点、党建等公共目标为支撑、综合评议为印证、追赶目标为补充”的考核体系，突出了社会职能和公共服务，体现了我国建设格局的变化，使新一代领导集体提出的新施政理念通过目标责任制得以贯彻落实。同时，突出“寻标、对标、达标、夺标”的思路，设置追赶目标。将省内县域经济社会发展综合评价、财政收入两项排名作为追赶目标纳入考核，激励引导 5 个县级市采取有效手段奋起直追，加快发展。引入功效系数法作为计分公式，更加客观真实地评价指标完成绩效。党群法检机关目标考核实行标准更高的结构化评审，从效益性、工作难度、重要性和创新性 4 个方面多维度、全视角地审视工作绩效，鼓励特色创新、多作贡献。政府部门首次实行目标动态调整机制，将事关全市发展的重大决策部署分解落实为追加目标，动态纳入考核体系。强化加压驱动。区市考核增设重要贡献考核内容和重要贡献奖，对引进战略性新兴产业项目、蓝色经济项目及符合科学发展观要求的高端项目，实行“上不封顶”的加分考核。



2. 绩效目标制定、考核过程的科学化和民主化

青岛市在绩效目标制定过程中，引入了服务对象、专家、人大代表等的审议程序，使绩效目标制定真正建立在科学、民主的基础之上。同时，扩大考核民主。区市考核继续实行电话民意调查和“两代表一委员”评议，群众满意度权重提高至 19%。党群法检机关深入实施开放式答辩制考核，充分发挥高层次考官“智库”作用。政府部门社会评议权重达到 35%，并将网络在线问政活动由集中访谈改为常态化。



3. 建立起了严密的目标层次体系和目标网络

青岛市目标管理绩效考核委员会通过目标的层层分解，把各项重要决策、工作目标和部署转化为具体的、可量化的考核指标；通过政府各部门的相互协调，将责任、权力和利益也进行层层分解，明确责任领导、责任部门和责任人，自上而下地构筑起“一级抓一级，一级对一级负责”的责任体系。同时，优化考核分组。区市根据经济社会发展水平和资源禀赋特点，细分为4个组考核，并针对不同组别灵活设置指标内容和权重，引导区市根据区位特点、产业基础的不同情况，采取各具特色的措施创新突破、错位发展。发挥抓考核、抓落实、抓推进的机制优势，强化督考并举，综合运用年终评估、定期调度、日常监控、季度通报与跟踪考核等方法，对区市主要经济社会指标，实行月跟踪、季调度；对市级重点建设项目，按照节点考核，加强推进落实。



4. 重视评估结果的利用

绩效考核与干部考核紧密挂钩，实行单位主要领导政绩评定与本单位考核结果直接挂钩的办法，将考核结果量化到每一位市管领导干部。青岛模式的本质就是将目标责任制和绩效评估有效地结合起来，以此来达到提高政府效率的目标。

参考文献

- [1] 包国宪, 曹西安. 我国地方政府绩效评价的回顾与模式分析[J]. 兰州大学学报社会科学版, 2007, 35 (1).
- [2] 陈宏彩. 英国地方政府全面绩效考核体系及其借鉴意义[J]. 国外社会科学, 2007 (2).
- [3] 陈静. 北京市市级国家行政机关绩效管理体系情况介绍. 中国城市绩效管理研究会, 2010.
- [4] 陈天祥. 参考基于治理过程变革的政府绩效管理框架——以福建省永定县为例[J]. 中国人民大学学报, 2009 (5).
- [5] 陈小林, 钱德春. 绩效沟通: 政府绩效管理中的重要环节[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2005 (1).
- [6] 陈晓声. 福建政府绩效管理十年探索: 以人民满意为依归[N]. 中国纪检监察报, 2011-8 (5).
- [7] 陈雪莲. 政府绩效管理体制改革的制度环境和发展空间——以北京市“三效一创”绩效管理体系为例[J]. 天津行政学院学报, 2011, 13 (6).
- [8] 程晓龙. 逻辑模型及其在绩效管理中的作用[J]. 卫生软科学, 2007, 21 (2).
- [9] 楚德江. 我国地方政府绩效评估指标体系研究现状与前瞻[J]. 学术界, 2008 (1).
- [10] 褚添有. 从英美经验看政府成功绩效管理的制度安排[J]. 广东行政学院学报, 2005, 17 (1).
- [11] FEA (联邦企业架构) 促美国电子政务转型[EB/OL]. <http://www.ciotimes.com/ea/fea/200911171152.html>, 2009-11-17.
- [12] 崔旭, 邵力军. 美国地方政府在电子政务建设中的困境与出路[J]. 图书馆理论与实践, 2009 (4).
- [13] 邓崧, 彭艳. 电子政务支持下的政府绩效评估体系研究[J]. 云南师范大学学报(哲学社会科学版), 2005, 37 (6).
- [14] 范柏乃. 政府绩效评估与管理[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2007.
- [15] 范柏乃, 程宏伟, 张莉. 韩国政府绩效评估及其对中国的借鉴意义[J]. 公共管理学报, 2006, 3 (2).
- [16] 范柏乃, 余有贤. 澳大利亚的政府服务绩效评估及对我国的启示[J]. 行政与法, 2006 (2).
- [17] 方振邦, 金洙成. 韩国地方政府绩效管理实践及其对中国的启示——以富川市构建平衡计分卡系统为例[J]. 东北亚论坛, 2010, 19 (1).
- [18] 冯静. 论政府绩效评估体制改革[J]. 中南财经政法大学学报, 2006 (2).
- [19] 高姝, 郝艳华, 吴群红, 刘艳瑞, 张议丹. 组织绩效评估方法的国内外研究进展[J]. 中国卫生事业管理, 2008 (12).
- [20] 高小平, 贾凌民, 吴建南. 政府绩效管理的实践与启示——“提高政府绩效”研讨会及访美情况概述[J]. 中国行政管理, 2008 (9).
- [21] 郭俊华. 英国政府综合绩效评估的经验及其启示[J]. 当代财经, 2007 (9).
- [22] 古银华, 王会齐, 张亚茜. 关键绩效指标(KPI)方法文献综述及有关问题的探讨[J]. 内江科技, 2008 (2).



- [23] 灌南县以绩效管理助推政府效能显著提升[EB/OL]. <http://js.xhby.net/system/2008/09/16/010339426.shtml>, 2008-9-16.
- [24] 广西南宁市机关绩效管理信息平台两大系统运行[EB/OL]. <http://www.mos.gov.cn/mos/cms/html/3/200/201106/5100.html>, 2011-6-30.
- [25] 杭州市综合考评委员会办公室. 考评介绍[EB/OL]. <http://kpb.hz.gov.cn/showpage.aspx?id=222>.
- [26] 杭州市人民政府办公厅. 杭州市政府绩效管理试点工作方案(2011—2012 年)[EB/OL].<http://www.hangzhou.gov.cn/main/wjgg/ZFGB/201109/szfwj/T370338.shtml>, 2011-9-27.
- [27] 何代欣, 王谦. 信息化条件下电子政务绩效管理体系的初步构建[J]. 内江科技, 2006 (2).
- [28] 贺翔, 唐果. 公共选择理论对我国政府管理的几点启示[J]. 科学学与科学技术管理, 2005 (2).
- [29] 杭州市政府绩效管理试点工作方案[EB/OL]. <http://www.hangzhou.gov.cn/main/wjgg/ZFGB/201109/szfwj/T370338.shtml>.
- [30] 胡安安, 黄丽华. 基于信息系统的企业绩效管理体系——以某石化企业为例[J]. 物流科技, 2007 (5).
- [31] 胡淑晶. 政府绩效评估的理论和方法[J]. 甘肃社会科学, 2005 (6).
- [32] 黄锦. 交易成本理论下的政府公共服务机制探索[J]. 知识经济, 2009 (18).
- [33] 黄小晶. 开展政府绩效评估 推进政府管理创新[EB/OL]. <http://theory.people.com.cn/GB/49169/49170/4809755.html>, 2006-9-13.
- [34] 黄星星, 王文杰, 刘海棠. 基于平衡计分卡理论的政府绩效评估指标体系研究[J]. 法制与社会, 2006 (22).
- [35] 吉鹏, 王跃. 地方政府绩效的外部评价——南京市万人评议政府模式的研究[J]. 云南行政学院学报, 2006 (6).
- [36] 贾宇烨. 地方政府绩效提升: 以常熟为例[D]. 上海: 上海交通大学, 2009.
- [37] 靳万军. 美国政府的绩效管理[J]. 中国改革, 2006 (3).
- [38] 金鑫. 社会公平: 新公共行政理论对我国行政改革的启示[J]. 社会心理科学, 2009, 24 (2).
- [39] 金江军. 国外电子政务总体框架研究[J]. 信息化建设, 2008 (6).
- [40] 蓝志勇, 胡税根. 中国政府绩效评估: 理论与实践[J]. 政治学研究, 2008 (3).
- [41] 李建辉. 武汉市汉阳区政府绩效管理对策研究[D]. 合肥: 合肥工业大学, 2007.
- [42] 李磊. 地方政府绩效评估指标体系的构架及其应用研究[D]. 郑州: 郑州大学, 2007.
- [43] 李荣华, 卓盛邦. 欧洲通用评估框架导入我国政府公共服务体系的价值和难点分析——基于深圳市龙岗区政府导入 CAF 的实践及延展式思考[J]. 行政论坛, 2011, 18 (4).
- [44] 李三和. 基于委托-代理关系的政府绩效评估分析[J]. 全国商情 (经济理论研究), 2008 (4).
- [45] 李永久, 王玲. 政府电子绩效管理系统的建设分析[J]. 中南财经政法大学研究生学报, 2008 (2).
- [46] 李智. 论新公共行政学及其对我国公共行政的启示[J]. 财经政法资讯, 2003 (1).
- [47] 廖荣碧. 公共选择理论及其现实借鉴意义[J]. 当代经济, 2009 (2).
- [48] 罗纳德·哈里·科斯. 社会成本问题[J]. 法学经济杂志, 1959, 3.

- [49] 林玉玲. 完善政府绩效评估 提升政府执行力[J]. 改革与开发, 2010 (6) .
- [50] 刘婧, 傅金鹏. 新农村建设绩效评估指标体系的构建[J]. 中南财经政法大学学报, 2008 (2).
- [51] 刘旻. 新公共管理背景下的政府绩效管理[J]. 法制与经济, 2009 (12).
- [52] 刘旭涛. 当代西方国家政府绩效管理的发展和特点[N]. 中国纪检监察报, 2011-9-20.
- [53] 刘旭涛. 政府绩效管理——制度、战略与方法[M]. 北京: 机械工业出版社, 2003.
- [54] 吕际荣. KPI 的局限与对策[J]. 消费导刊, 2007 (5).
- [55] 詹姆斯·麦吉尔·布坎南. 赤字中的民主[M]. 北京: 北京经济学院出版社, 1988.
- [56] 珍妮特·V. 登哈特, 罗伯特·B. 登哈特. 新公共服务: 服务而不是掌舵[M]. 丁煌, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.
- [57] R. 科斯. 论生产的制度结构[M]. 盛洪, 陈郁, 译. 上海: 上海三联书店, 1994.
- [58] 梅林. 灌南县三政绩效管理模式的评估与完善[D]. 苏州: 苏州大学, 2010.
- [59] 孟宁. 基于交易成本理论的农村物流配送体系构建[J]. 中国商贸, 2011 (31).
- [60] 南宁: 打造高效透明的政府管理模式 南宁市机关绩效综合管理信息平台(一期)上线运行 [EB/OL] . http://www.tianjinwe.com/rollnews/201009/t20100917_1814256_3.html , 2010-9-17.
- [61] 宁有才. 英国政府绩效评估及其启示[J]. 行政与法 (吉林省行政学院学报), 2004 (3).
- [62] 潘小娟. 关于我国政府绩效管理立法的思考[J]. 理论探讨, 2009 (4).
- [63] 庞丽艳. 县级政府绩效考核现状及发展方向——以达拉特旗为例[D]. 呼和浩特: 内蒙古大学, 2010.
- [64] 彭向刚. 论我国服务型政府绩效评估的发展趋势[J]. 吉林大学社会科学学报, 2008, 48 (2).
- [65] 蒲燕玲, 罗大明. 国外政府绩效评估的发展路径研究[J]. 成都理工大学学报, 2007, 15 (1).
- [66] 曲振. 青岛市目标管理绩效考核系统的具体实现[J]. 信息化建设, 2008 (6).
- [67] 全刚, 李鹏. 绩效反馈的原则和方法[J]. 人力资源管理, 2007 (10).
- [68] 全笑蕾, 盛靖之. 超越平衡计分卡的绩效管理新框架——绩效棱柱[J]. 科技创业月刊, 2006 (3).
- [69] 沙勇忠. 政府绩效评价——国外主要实践及趋势[J]. 评价与管理, 2009, 7 (4).
- [70] 上海东旦绩效管理中心. <http://www.onnets.com/conten.aspx?id=498>.
- [71] 青岛市目标管理——绩效考核系统的具体实现[EB/OL]. <http://www.sdeic.gov.cn/xxzx/index.htm>.
- [72] 宋宁宁. 地方政府绩效管理研究——以青岛市政府绩效管理为例[D]. 北京: 北京交通大学, 2008.
- [73] 宋涛. 从绩效评估标准看澳大利亚地方政府管理理念及特点[J]. 河南社会科学, 2006 (1).
- [74] 孙洪敏, 刁兆峰. 国外地方政府绩效评估及其对我国的重要启示[J]. 社会科学辑刊, 2008 (6).
- [75] 孙婧, 王普查. 企业绩效评价的绩效棱柱法初论[J]. 财会月刊, 2005 (8).
- [76] 孙骏. 当代西方政府绩效与绩效管理理论研究综述[J]. 中共宁波市委党校学报, 2005, 27 (4).



- [77] 孙庆国. 英国地方政府绩效评估体系改革及对中国的启示[J]. 辽宁大学学报哲学社会科学版, 2008, 36 (4).
- [78] 孙晓飞. 青岛市政府目标绩效评估体系研究[D]. 北京: 中国政法大学, 2009.
- [79] 王斌. 绩效文化——政府绩效评估的共同愿景[J]. 商品与质量, 2011 (6).
- [80] 王春菲. 地方政府绩效考核指标体系构建研究[D]. 西安: 西北大学, 2010.
- [81] 王峰. 转变政府管理方式 健全和完善政府绩效管理制度[J]. 行政管理改革, 2011 (8).
- [82] 王谦. 政府绩效评估方法及应用研究[D]. 成都: 西南交通大学, 2006.
- [83] 王树梅. 新公共管理背景下的我国公共服务改革思路[J]. 商场现代化, 2010 (8).
- [84] 王昕. 中国地方政府绩效管理体系构建研究[D]. 南京: 南京师范大学, 2006.
- [85] 王玉明. 美国构建政府绩效评估指标体系的探索与启示[J]. 兰州学刊, 2007 (6).
- [86] 王玉荣. 流程管理[M]. 2版. 北京: 机械工业出版社, 2004.
- [87] 王振海. 青岛市政府绩效评估探索[J]. 行政管理改革, 2011 (8).
- [88] 卫立浩. 西藏地方政府绩效管理与科学发展观[J]. 西藏民族学院学报, 2010, 31 (2).
- [89] 卫立浩. 论西藏民族区域自治地方政府绩效评估体系构建的特殊性[J]. 西藏民族学院学报, 2011, 32 (4).
- [90] 卫立浩. 西藏地方政府部门实施绩效管理的几点思考[J]. 西藏发展论坛, 2011 (1).
- [91] 武汉市江汉区绩效管理系统建设项目[EB/OL]. <http://wenku.baidu.com/view/7cb24a1e650e52ea551898f6.htm>, 2008.
- [92] 武汉联合麦肯锡改革政府部门绩效管理新模式[DB/OL]. http://zzrb.zynews.com/html/2007-06/14/content_240837.htm, 2007-06-14.
- [93] 武汉市硚口区课题组. 城区政府电子绩效管理系统建设[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2008.
- [94] 武汉市发展改革委. 着力打造三大平台 不断提升政务水平——武汉市硚口区政府构建软环境最优城区推进“两型”社会建设[DB/OL]. http://tgs.ndrc.gov.cn/dfgg/t20081229_253792.htm, 2012.
- [95] 徐军田. 地方服务型政府绩效评估指标体系研究[D]. 大连: 大连理工大学, 2007.
- [96] 薛菁. 浅析标杆管理法在政府绩效评估中的应用[J]. 辽宁行政学院学报, 2007, 9 (7).
- [97] 薛海云. 英国的政府绩效评估及其对我国的启示[D]. 济南: 山东大学, 2008.
- [98] 杨雪, 刘武. 政府绩效评估中模糊综合评价方法的运用[J]. 长春理工大学学报(社会科学版), 2005, 18 (4).
- [99] 洛克. 政府论[M]. 北京: 商务印书馆, 1964.
- [100] 游高端. 政府绩效评估的新发展——基于新公共服务理论的分析[J]. 中南林业科技大学学报(社会科学版), 2011, 5 (2).
- [101] 袁有杰. 模糊评价法在政府部门绩效评估中的应用[J]. 工作视点, 2006 (1).
- [102] 张波. 电子绩效考核: 催生政府管理变革[EB/OL]. <http://www.itxinwen.com/view/new/html/2009-09/2009-09-16-741121.html>, 2010-9-16.
- [103] 张国庆. 行政管理学概论[M]. 2版, 北京: 北京大学出版社, 2000.
- [104] 张军, 杨景梅. 我国政府绩效评估方法研究综述[J]. 传承, 2008 (10).
- [105] 张强. 政府绩效管理: 美国经验与中国实践[J]. 华南师范大学学报, 2009 (9).
- [106] 张冉燃, 张曙霞, 刘刚. 政府绩效评估中的青岛、福建模式[J]. 中国商界, 2004 (9).

- [107] 张晓磊. 标杆管理: 破解公共部门绩效评估困境的利器[J]. 钢陵学院学报, 2006 (5).
- [108] 赵晖. 借鉴与创新——英美等国政府绩效管理的启示[J]. 云南社会科学, 2008 (1).
- [109] 赵路, 聂常虹. 澳大利亚政府绩效考评的实践及启示[J]. 中国财经, 2009 (9).
- [110] 赵路, 聂常虹. 西方典型国家政府绩效考评的理论实践及其对中国的启示[J]. 宏观经济研究, 2009 (3).
- [111] 中共达拉特旗委员会达拉特旗人民政府关于印发《旗委政府对苏木镇、街道工委、旗直部门和部分驻旗单位领导班子 2009 年实绩考核目标》的通知. 达党字 (2009) 10 号.
- [112] 中共汉阳区委, 汉阳区人民政府. 武汉市汉阳区 2006 年绩效考核第三方评估实施办法 [EB/OL]. <http://www.hanyang.gov.cn/>, 2006.
- [113] 中共青岛市委市直机关工作委员会. 高绩效机关之路[M]. 北京: 人民出版社, 2008.
- [114] 中共永定县纪委, 永定县监察局. 永定县联合考评乡镇和县直部门绩效管理工作 [EB/OL]. <http://www.ydxjw.com/Articlehtml/?newsid=6>, 2010-4-15.
- [115] 周凯. 政府绩效管理中的问题与分析[N]. 学习时报, 2005-7-14 (3).
- [116] 周琼, 王滨. 政府绩效评价的理论之树[J]. 数据, 2010 (6).
- [117] 周志忍. 政府绩效管理研究: 问题、责任与方向[J]. 中国行政管理, 2006 (12).
- [118] 周志忍. 公共组织绩效评估——中国实践的回顾与反思[J]. 兰州大学学报社会科学版, 2007, 35 (1).
- [119] 周志忍. 我国政府绩效管理研究的回顾与反思[J]. 公共行政评论, 2009 (1).
- [120] 周卓儒, 王谦, 李锦红. 基于标杆管理的 DEA 算法对公共部门的绩效评价[J]. 中国管理学, 2003, 11 (3).
- [121] 朱斌. 试论述地方政府的绩效评估与绩效管理——以闵行区政府绩效管理创新为个案 [D]. 上海: 上海复旦大学, 2007.
- [122] 朱孟才. 360 度考核与政府绩效管理[J]. 行政论坛, 2008 (6).
- [123] 朱米均. 西方新公共管理理论述评[J]. 党政干部学刊, 2006 (8).
- [124] 朱晓武, 王玲. 转型期我国企业组织结构与组织绩效的关系实证[J]. 经济管理, 2009 (5).
- [125] 卓越, 刘永良. 政府管理的创新机制——从组织文化到绩效文化[J]. 行政论坛, 2010 (4).
- [126] 左霞, 马进. 中国政府绩效评价的理论及模式[J]. 社科纵横, 2009, 24 (12).
- [127] <http://www.ypzf.gov.cn/cms/cms/sitemanage/detail.shtml?id=40218329322030000>.